

número **19** Boletín **ieeee**

2020

julio/septiembre



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



© 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: octubre, 2020

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa



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

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

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



julio/septiembre
2020

Análisis

- 7 La Gran Presa del Renacimiento: entre la sed de Egipto y el desarrollo de Etiopía. Mar Hidalgo García
- 21 El Sahel en tiempos de pandemia: ¿aún peor? Pedro Sánchez Herráez
- 43 Después de la tempestad... tampoco vendrá la calma. Francisco José Dacoba Cerviño
- 58 Mientras Asia se abre paso, Occidente se mira el ombligo. José Pardo de Santayana
- 71 La nueva carrera nuclear tras 75 años de era atómica. José Ignacio Castro Torres
- 92 Nueva Administración ¿nueva política exterior para EE. UU.? José Luis Pontijas Calderón
- 103 «Turcáfrica», poder virtuoso en acción. Felipe Sánchez Tapia
- 124 Las paradojas del milagro chileno. Andrés González Martín

Opinión

- 144 La contranarrativa en la lucha contra Dáesh. Relatos de desertores como herramienta contra la barbarie. José Ramón Parras González
- 161 La capacidad nuclear militar de China desde la perspectiva de la lucha por el poder y la paz. Luis V. Pérez Gil
- 184 La islamización de la COVID-19. Polarización propagandística en las redes sociales de la umma virtual. Dalila Benrahmoune
- 203 Rusia: ¿dispuesta a utilizar armas nucleares? José Miguel Palacios
- 211 ADN, seguridad y defensa: un cóctel clásico con una nueva dosis de adrenalina. Fernando Ruiz Domínguez
- 232 COVID-19, ¿elemento de reconfiguración mundial? José Rafael Belisario Flores
- 246 Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. ambios en el equilibrio terrorista del Sahel. Marta Summers Montero

- 262 Guerra y epidemias: dos cabalgan juntos. Amable Sarto Ferreruela
- 275 #Boogaloo, un meme para el conflicto armado. Juan Martínez Pontijas
- 290 Cisnes negros: ébola y COVID-19. Edgar Jiménez García
- 308 La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver. Enrique Pérez Ramírez
- 325 Las capacidades de aerotransporte militar y la UE. La crisis económica y la necesidad de compartir e integrar. Juan Manuel Chomón Pérez
- 339 Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado. Pilar Requena
- 368 La UE y su enfoque integral para afrontar el problema de los retornados (parte II): Bélgica, Alemania y los Países Bajos. Pablo José Molina Serrano
- 386 Ciberterrorismo, ¿una nueva amenaza? Amanda Pérez Gómez
- 401 El interés selectivo por los conflictos internacionales y los conflictos olvidados en un mundo hiperconectado. Miguel López Garay
- 425 Las inundaciones en España: un problema que sube de nivel. Jonathan Gómez Cantero, Roberto, Granda Maestre y Fernando Prieto
- 455 Puntos de coincidencia entre Irán y Europa. Una perspectiva para 2020. Kamran Vahedi
- 480 El papel de España en los procesos de paz y reconciliación democrática en América Latina. Arina A. Andreeva
- 492 Nunca desprecies una buena crisis. Fermín Rodríguez Gutiérrez
- 509 Análisis de la conveniencia para España de los sistemas de vigilancia y seguimiento espacial desde la perspectiva del realismo defensivo. Alfonso Rodríguez Varela
- 524 La COVID-19 y el próximo ciclo de inestabilidad en América Latina. Mayumi Yasunaga Kumano
- 545 Las técnicas de resolución pacífica de los conflictos internacionales para el fomento de la seguridad en la UE. Laura López Paz
- 559 La capacidad de supervivencia del sistema sectario libanés en su año más difícil. María González-Úbeda Alférez
- 576 Irán ante la crisis de la COVID-19: el problema de las sanciones internacionales en el sistema sanitario y el impasse geopolítico en la región. Juan Carlos Pastor Gómez
- 593 Las operaciones permanentes, una de las claves después de la COVID-19. Ignacio Nieto Fernández
- 607 Secuelas psicológicas de la crisis del coronavirus en el personal sanitario e interviniente. Jaime Mas Esquerdo
- 615 Las claves de la seguridad y la defensa en España y Europa en el siglo XXI. La necesidad de un enfoque pragmático. José Luis Calvo Albero
- 626 Enfrentamiento entre Armenia y Azerbaiyán. Paulo Botta
- 639 Los dilemas de la UE y España ante Balcanes Occidentales. Ruth Ferrero-Turrión
- 653 Política de defensa de Japón. Carlos Calvo González-Regueral
- 672 El laberinto turco. Ángel José Adán García

Marco

- 692 COVID-19, una radiografía de la pandemia. Alberto Priego
- 734 5G, una carrera por la hegemonía y el futuro con muchos beneficios. David Corral Hernández
- 760 La OTAN después de los 70: desafíos, redefinición y fortalecimiento de la Alianza. Joel Díaz Rodríguez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

Análisis

- 7 La Gran Presa del Renacimiento: entre la sed de Egipto y el desarrollo de Etiopía. Mar Hidalgo García
- 21 El Sahel en tiempos de pandemia: ¿aún peor? Pedro Sánchez Herráez
- 43 Después de la tempestad... tampoco vendrá la calma. Francisco José Dacoba Cerviño
- 58 Mientras Asia se abre paso, Occidente se mira el ombligo. José Pardo de Santayana
- 71 La nueva carrera nuclear tras 75 años de era atómica. José Ignacio Castro Torres
- 92 Nueva Administración ¿nueva política exterior para EE. UU.? José Luis Pontijas Calderón
- 103 «Turcáfrica», poder virtuoso en acción. Felipe Sánchez Tapia
- 124 Las paradojas del milagro chileno. Andrés González Martín

23/2020

8 de julio de 2020

Mar Hidalgo García

La Gran Presa del Renacimiento:
entre la sed de Egipto y el
desarrollo de Etiopía

La Gran Presa del Renacimiento: entre la sed de Egipto y el desarrollo de Etiopía

Resumen

Desde hace algunos años, Etiopía y Egipto han mostrado sus discrepancias en torno a la construcción de la Gran Presa del Renacimiento etíope que se está construyendo en la parte del Nilo conocida como el Nilo Azul. El proyecto está a punto de acabarse y está previsto que, en julio de 2020, comience el llenado del embalse. Este megaproyecto proporcionará agua y electricidad a la población de Etiopía, lo que impulsará su desarrollo económico y social, pero para Egipto puede suponer una pérdida del 20 % del caudal que recibe en la actualidad del Nilo. Si no se alcanza un acuerdo en la gestión de la presa, se podría generar un conflicto hídrico que desestabilizaría toda la cuenca del Nilo.

Palabras clave

GERD, Nilo, Egipto, Etiopía, seguridad hídrica, presa.

***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.

Grand Ethiopian Renaissance Dam: between the thirsty Egypt and the development of Ethiopia

Abstract

For some years now, Ethiopia and Egypt have shown their discrepancies regarding the construction of the Great Dam of the Ethiopian Renaissance that is being built in the part of the Nile known as the Blue Nile. The project is nearing completion and the filling of the reservoir is scheduled to begin in July 2020. This megaproject will provide water and electricity to the people of Ethiopia, which will boost their economic and social development, but for Egypt it can mean a loss of 20% of the flow it currently receives. If an agreement is not reached in the management of the dam and the unjust colonial treaties are updated or invalidated, we may be witnessing at the beginning a water conflict that would destabilize the entire Nile basin.

Keywords

GERD, Nile, Egypt, Ethiopia, water security, dam.

El Nilo como eje vertebrador del África Oriental

El Nilo está considerado como el segundo río más largo del mundo¹, por detrás del Amazonas. Fluye a lo largo de 6.695 kilómetros desde el río Ruvyironza en Burundi hasta el Mediterráneo. Este trayecto, que se conoce como Nilo Blanco, tiene un afluente en Jartum (Sudán), que se origina en el lago Tana en Etiopía. Esta parte se conoce como Nilo Azul y recorre alrededor de 1.000 kilómetros por territorio etíope llevando más agua que el Nilo Blanco, aunque con mayor variabilidad de caudal en función de la estación del año. En términos generales de la cuenca, el Nilo Azul contribuye en más del 86 % del total del agua del Nilo².

La cuenca del Nilo ocupa una extensión de 3,18 millones de km², lo que supone un 10 % del continente africano y la tercera cuenca más grande del mundo. Sin embargo, en términos de descargas anuales, y en comparación con otras grandes cuencas, el Nilo solo supone un 2 % del Amazonas, un 15 % del Mississippi y un 20 % del río Mekong. La cuenca del Nilo está compartida por once Estados y circula por una de las partes del mundo con mayor déficit hídrico. Además, la región está sometida a un gran incremento demográfico, ya que de los 345 millones de personas que dependían de su cuenca en 1990, se pasará a los 859 millones en 2025 y a 1.000 millones en 2050³. Esta presión sobre los recursos hídricos puede provocar la aparición de conflictos entre los países de una cuenca que ya de por sí presenta situaciones continuas de inestabilidad⁴.

¹ Según las fuentes consultadas, el Amazonas es, en la actualidad, el río más largo. Disponible en <https://www.iagua.es/respuestas/cual-es-rio-mas-largo-mundo>.

² Disponible en <https://www.power-technology.com/projects/the-grand-renaissance-hydroelectric-project/>.

³ Disponible en <https://www.theafricareport.com/30064/could-nile-dispute-be-opportunity-to-boost-freshwater-technology/>.

⁴ TEKUYA, Mahemud E. *Governing the Nile Under Climatic Uncertainty: The Need for a Climate-Proof Basin-Wide Treaty*. Nat. Resources J. Vol. 59, 321. 2019.



Figura 1. Mapa de Estados que atraviesa el Nilo. Fuente: elaboración propia.

Además de la presión demográfica y de la necesidad de incrementar la cantidad de alimentos, la cuenca del Nilo está sometida a las consecuencias del cambio climático. El Nilo atraviesa cinco regiones climáticas: mediterránea, semiárida, árida, subtropical y tropical⁵; desde la seca y desértica parte final situada en Egipto, hasta la tropical de su nacimiento —en las cuencas de los lagos Victoria y Tana— de los que recibe entre 1.400 y 1.800 mm de lluvia al año y que constituye su mayor fuente de agua.

En toda la cuenca del Nilo, el cambio climático está afectando —y lo hará con más severidad en el futuro— a la supervivencia de las poblaciones que dependen de ella, debido a la disminución o incremento del caudal, mayor frecuencia de inundaciones y sequías, aumento del nivel del mar en los deltas, el incremento de la temperatura y de la evaporación, los cambios en los modelos de precipitaciones y escorrentías, así como en la cubierta vegetal y en los ecosistemas.

⁵ Disponible en <http://www.basin-info.net/es/river-basins/nile-basin-research-n-africa/climate>.

El principal problema de la gestión de la cuenca del Nilo es que no tiene un único marco legal aceptado por todos los Estados ribereños. En la actualidad, existen tres tipos de instrumentos legales para el uso y asignación del agua del Nilo: los acuerdos bilaterales, un acuerdo multilateral en el que se establece un marco para la cooperación (CFA) y un acuerdo tripartito de declaración de principios⁶.

Acuerdos bilaterales

Acuerdo de 1902 entre Gran Bretaña (en nombre de Sudán) y Etiopía

Se trata de un acuerdo de demarcación de fronteras en el que se incluye una cláusula relacionada con las aguas del Nilo por el que Etiopía se compromete a no construir o a permitir la construcción de ningún trabajo a lo largo del Nilo Azul, el lago Tana o el Sobat que pudiera reducir el caudal del Nilo sin el consentimiento de Sudán y, por tanto, de la monarquía británica.

Acuerdo de 1929 entre Egipto y Gran Bretaña en representación de Sudán y las colonias del África Oriental

Este acuerdo reconoce los derechos naturales e históricos de Egipto sobre el Nilo y le otorga el poder de veto sobre cualquier proyecto de construcción sobre el río o sus afluentes. Además, establece una cantidad volumétrica para cada estado: 48BCM⁷ para Egipto y 4 BCM para Sudán.

⁶ TEKUYA, Mahemud E. *Governing the Nile Under Climatic Uncertainty: The Need for a Climate-Proof Basin-Wide Treaty*. Nat. Resources J. Vol. 59, 321. 2019.

⁷ 1 BCM es la abreviatura de Billion of Cubic Metres y equivale a 1.000 millones de metros cúbicos.

Acuerdo bilateral de 1959 entre Egipto y Sudán

Para la distribución de los recursos hídricos generados por la presa alta de Asuán (HAD, por sus siglas en inglés) cuya construcción comenzaba ese mismo año. Este acuerdo, aunque es más favorable que el anterior para Sudán, sigue siendo especialmente ventajoso para Egipto, ya que establece un caudal medio anual de 84 BCM de los cuales 55,5 BCM son para Egipto y 18,5 para Sudán. Los 10 BCM restantes se consideran que se pierden por evaporación. Aparte de estas cantidades fijas, el principal problema del acuerdo es que en ningún caso reconoce los derechos de los Estados río arriba.

Con el objeto de solventar esta asimétrica situación, en 1990 comenzó a gestarse una iniciativa para lograr un acuerdo que integrara a todos los países de la cuenca en la gestión y utilización del Nilo. Surgió así el Acuerdo Marco Cooperativo de la cuenca del Nilo conocido como CFA (*Basin Cooperative Framework Agreement*)⁸. Con esta iniciativa se pretendía que los acuerdos bilaterales previamente establecidos fueran sustituidos por un acuerdo global más inclusivo y justo para todos los países de la cuenca. Finalmente, en 2010, solo seis Estados lo firmaron (Burundi, Etiopía, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda) y, de ellos, solo tres lo ratificaron (Etiopía, Ruanda y Tanzania). Para su entrada en vigor requiere que sea ratificado por, al menos, seis Estados, por lo que, a fecha de hoy, este acuerdo no vincula ni a Egipto ni a Sudán y tampoco permite establecer una distribución del agua del Nilo.

En vista de la complejidad de la gestión de la cuenca del Nilo en su conjunto y con el objetivo de alcanzar un acuerdo que involucrara a todos los Estados ribereños, en 1999, surgió la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial y en la que se pretende lograr un desarrollo socioeconómico mediante la utilización equitativa de los recursos hídricos comunes del río. Su lema es *One river, One people, One vision*⁹. Sin embargo, a pesar de esta iniciativa, la realidad es que las disputas por el uso del Nilo continuaron principalmente entre tres países: Egipto, Etiopía y Sudán.

⁸ Para ver el texto completo del acuerdo: <https://www.nilebasin.org/images/docs/CFA%20-%20English%20%20FrenchVersion.pdf>.

⁹ Disponible en <https://www.nilebasin.org/>.

La Gran Presa del Renacimiento como objeto de discordia

En 2010, después de la firma del CFA, Etiopía comenzó la construcción de la Gran Presa del Renacimiento situada a unos 20 km de la frontera con Sudán y a 750 km de la capital Adís Abeba. En un principio, tanto Egipto como Sudán se opusieron al proyecto porque consideraban que vulneraba los acuerdos que regulan el cauce del Nilo. Con el paso de los años y en vista de que Etiopía continuaba adelante con el megaproyecto, tanto Egipto como Sudán reconocieron la importancia de la presa, lo que llevó a los tres Estados a firmar, en 2015, un acuerdo tripartito conocido como Declaración de Principios (DoP, por sus siglas en inglés). Este acuerdo pretende minimizar los efectos negativos que la presa pueda originar a Sudán y a Egipto. Este acuerdo no fija una cantidad volumétrica de agua para los tres Estados, sino que les permite usar los recursos hídricos que comparten en sus respectivos territorios de una forma equitativa y razonable, pero todo ello de una forma ambigua sin acordar cómo y cuándo se efectuará el llenado del embalse y la generación de electricidad. Simplemente recomienda que los tres Estados deben acordar las reglas relativas al llenado inicial del embalse en función de las recomendaciones realizadas por un panel de expertos. Tampoco establece ningún mecanismo que regule la operación de la presa en periodos de inundaciones o sequías, algo que preocupa a Egipto y Sudán, ya que no existen garantías de que Etiopía proporcione un mínimo requisito de agua para ambos países. Por lo tanto, y como su nombre indica, es una declaración de principios que sienta las bases de una mayor cooperación diplomática.

La Presa del Renacimiento —también conocida como la presa del milenio— es la quinta que se está construyendo en el Nilo Azul y constituye el principal proyecto para impulsar el desarrollo económico de Etiopía. Una vez construida se convertirá en el mayor central hidroeléctrica de África, capaz de generar 6.450 megavatios de electricidad lo que supondrá 15.000 GWH por año, es decir, multiplicar por cuatro la actual capacidad de generación de Etiopía, lo que repercutirá en el desarrollo económico del país¹⁰.

¹⁰ Disponible en <https://www.power-technology.com/projects/the-grand-renaissance-hydroelectric-project/>.

Este megaproyecto ha supuesto, desde su inicio, una fuente de tensión con Sudán y en mayor medida con Egipto que teme que la presa reduzca en un 25 % la cantidad de agua del Nilo que llega a su territorio.

La presa está siendo construida por la empresa italiana Saldini tras ganar, en 2011, el concurso por 4.800 millones de dólares¹¹. El proyecto ha sido financiado prácticamente en su totalidad por el Gobierno de Etiopía con la venta de bonos que ha permitido a la población contribuir en la construcción en una especie de *crowdfunding*. Esta implicación de la población ha tenido unos efectos muy positivos en la unidad de un país dividido étnicamente y con permanentes conflictos nacionalistas, algo que ha hecho aumentar el nivel de patriotismo. Tanto es así que se dice que el pueblo etíope está tan unido por esta causa como lo estuvo cuando se liberó de la ocupación italiana. Incluso se han creado campañas en las redes sociales para reivindicar que este proyecto es la esperanza para el desarrollo del país y un camino para alcanzar la estabilidad política. La creación del *hashtag* #Itismydam o #FILLTHEDAM en Twitter son prueba de ello.

Se estima que la presa comience a funcionar, en 2021, pero está previsto que el llenado del embalse comience en julio de 2020 aprovechando la época de lluvias. La cercanía de la fecha ha motivado que Egipto, Sudán y Etiopía estén aumentando sus esfuerzos para alcanzar un acuerdo sobre el funcionamiento de la presa y el calendario para el llenado del embalse conforme a lo establecido en la DoP. Por tanto, parece que la construcción llega a su fin y que el acuerdo no se puede demorar, de lo contrario Etiopía podría actuar de forma unilateral comenzando a llenar el embalse lo que provocaría un aumento en la tensión existente con Sudán y Egipto con unas consecuencias muy negativas sobre la estabilidad de la región.

Por un lado, para Egipto las negociaciones con Etiopía han llegado a un bloqueo y, por ello, ha buscado la mediación de actores externos como EE. UU., el Banco Mundial o la Liga Árabe. Incluso ha recurrido al Consejo de Seguridad de la ONU¹² haciendo un llamamiento al art. 35 de la Carta de las Naciones Unidas que establece que «todo miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquier situación susceptible de conducir a una fricción internacional que ponga en peligro el

¹¹ Ibíd.

¹² Disponible en <https://news.un.org/en/story/2020/06/1067402>.

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General».

Egipto ha presentado un borrador de resolución con la que no pretende evitar la negociación sobre la operatividad de la presa, sino que refleje el interés de la comunidad internacional en que se alcance un acuerdo sobre la presa y que alerte del peligro de medidas unilaterales por parte de Etiopía¹³.

En la actualidad, Egipto tiene que hacer frente a un déficit anual de agua que ronda los 7 BCM e incluso podría quedarse sin agua en 2025¹⁴. Sin embargo, los estudios sobre modelos muestran que el impacto de la presa sobre el nivel hídrico de Egipto es bajo comparado con los efectos del crecimiento económico y de la población, es decir, sería la demanda y no la oferta el principal determinante de la escasez hídrica, aunque también es cierto que, a corto plazo, la presa podría tener un efecto sobre la disponibilidad de agua y la producción de alimentos en función de la pluviosidad y del ritmo de llenado del embalse¹⁵.

Pero quizá, los principales problemas hídricos de Egipto no provienen de la Gran Presa del Renacimiento, ya que también hay que considerar las condiciones climáticas y la ineficiencia de los sistemas de riego empleados, así como la contaminación del Nilo. Las precipitaciones en Egipto están por debajo de los 80 mm al año. Las tierras agrícolas solo suponen un 6 % de la superficie del país, siendo el resto desierto. Durante años, Egipto ha empleado técnicas de riego ineficientes como el riego por inundación empleando para ello el agua de la Presa Alta de Asuán que regula más de 18.000 canales. Con este sistema se pierden alrededor de 3.000 millones de metros cúbicos al año por evaporación¹⁶.

¹³ Disponible en <https://www.nytimes.com/aponline/2020/06/29/world/middleeast/ap-un-united-nations-nile-dam-dispute.html>.

¹⁴ STANLEY, J. D. and CLEMENTE, P. «Increased Land Subsidence and Sea-Level Rise are Submerging Egypt's Nile Delta Coastal Margin». *GSA Today*. V. 27. doi: 10.1130/GSATG312A.1.

¹⁵ SÁNCHEZ DE ROJAS, E. «Un caso de estudio: la cuenca del Nilo». *Cuaderno de estrategia 186: El agua: ¿fuente de conflicto o de cooperación?* Disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2017/Cuaderno_186.html.

¹⁶ Disponible en www.ecomena.org/egypt-water/.

Se estima que el cambio climático suponga para Egipto una pérdida del 6,5 % de su PIB en 2050¹⁷, tanto por la pérdida de agua como por el aumento del nivel del mar en el delta del Nilo.

Esta situación, sin duda, ofrece un panorama muy complejo para el futuro de Egipto ligado al Nilo, por lo que quizá es un buen momento para emprender una reestructuración de su sistema productivo y energético más eficiente desde el punto de vista hídrico. Tampoco hay que olvidar que los recursos hídricos subterráneos que se encuentran en la región, como el acuífero de Nubia —el mayor del mundo y que es compartido por Libia, Sudán, Egipto y Chad—, tienen gran importancia como fuente de agua potable y de riego. De hecho, es la única fuente de agua dulce en el desierto occidental de Egipto, que abarca cerca del 67 % de la superficie terrestre total del país¹⁸.

Si Egipto considera el agua del Nilo como un asunto de seguridad e incluso existencial, para Etiopía también lo es y por ello, acusa al primero de intentar conservar los mismos privilegios heredados de la etapa colonial con respecto a la cantidad de agua del Nilo regulados por unos tratados injustos, ya que fueron establecidos sin el acuerdo de todas partes afectadas. Para el Gobierno etíope, estos acuerdos no son válidos en la situación actual y teme que aceptar la demanda hídrica de Egipto haga que la GERD se convierta en un rehén de la Presa Alta de Asuán construida en 1970¹⁹.

Etiopía también se muestra contraria a la mediación internacional de los que considera aliados occidentales de Egipto, como EE. UU. y el Banco Mundial y sostiene, además, que la GERD no tiene un lugar legítimo en el Consejo de Seguridad de la ONU, ya que según el artículo 33 de la carta de las Naciones Unidas: «Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección».

¹⁷ ELSHENNAWY, A and col. «Climate change and economic growth: An intertemporal general equilibrium analysis for Egypt». *Economic Modelling*. Volume 52. Part B. January 2016, pp. 681-689.

¹⁸ Disponible en <https://equilibriumglobal.com/el-acuifero-de-nibia-y-su-potencial-estrategico/>.

¹⁹ Disponible en <https://www.ethiopia-insight.com/2019/10/29/grand-nile-compromise-a-sisyphean-task/>.

Para Etiopía, la Gran Presa del Renacimiento es una cuestión casi de vida o muerte, ya que le proporcionará más electricidad a menor precio e incrementará el potencial de riego a la vez que reducirá las inundaciones de los Estados ribereños.

	Etiopía	Egipto
Población 2020	115 millones	109 millones
Población sin acceso al agua	70 %	7 %
Población sin acceso a la electricidad	60-70 %	0,3 %
Consumo de agua por habitante	125 bm ³	570 bm ³
Potencial de desalinización	0 %	Muy alta

Tabla 1. Comparativa de Etiopía y Egipto.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la cuenta de Twitter del CFA.

El único foro que parece haber tenido cierto éxito en el acercamiento entre ambos países ha sido la Unión Africana que lo ha abordado desde un punto de vista de «los problemas africanos se resuelven por africanos». En el último encuentro celebrado a finales de junio de 2020, se han producido avances en las negociaciones y, según ha declarado la Unión Africana, existe un acuerdo en el 90 % de la parte técnica, aunque quedan por definir aspectos legales y el calendario de llenado de la presa que debe establecerse en las próximas semanas. Pero, según el Gobierno etíope, la presa se va a comenzar a llenar en el mes de julio²⁰, exista o no acuerdo, estando prevista la generación de electricidad en el 2021. Etiopía espera recoger 4,9 BMC de agua durante julio y agosto. Este volumen le permitiría comenzar el funcionamiento de las dos primeras turbinas a mediados de 2021. Se requerirán siete años más para el llenado completo que permita el funcionamiento de las 16 turbinas de las que consta la presa²¹.

²⁰ Disponible en <https://www.globalconstructionreview.com/news/egypt-appeals-un-security-council-over-ethiopia-s-n/>.

²¹ Disponible en <https://www.dw.com/en/ethiopia-to-fill-contested-dam-as-nile-talks-falter/a-53881906>.

Por su parte, la preocupación de Egipto se basa en que la presa disminuirá la cantidad de agua del Nilo en función de la velocidad a la que se llene el embalse y ello puede suponer un peligro para la seguridad y supervivencia de toda la nación²². Por otro lado, también quiere que, como parte del acuerdo, se garantice el acceso a un suministro adecuado de agua en el caso de que se produjera una situación de sequía mientras Etiopía esté llenando la presa.

Etiopía preferiría mantener diálogos anuales para tener en cuenta la situación medioambiental en lugar de quedar establecido un plan plurianual. Otra área de divergencia se centra en el funcionamiento de la presa. Egipto pide un arbitraje mientras que Etiopía prefiere que los desacuerdos se resuelvan a través de la negociación.

Desde un punto de vista diplomático, Sudán está atrapado entre Etiopía y Egipto, y trata de mitigar el riesgo de conflicto entre sus dos mayores aliados tanto en el continente africano como del mundo árabe²³. Sudán ha intentado estar de intermediario, aunque muestra una postura más cercana a Egipto²⁴ a pesar de que se podría beneficiar de la presa en el sentido de conseguir electricidad más barata, eliminar la sedimentación del Nilo, regular el caudal a lo largo del año y evitar inundaciones.

Conclusión

Etiopía tiene uno de los potenciales hidroeléctricos más altos de África. El Gobierno pretende poner en funcionamiento en el plazo previsto la Gran Presa del Renacimiento, un ambicioso proyecto que contribuirá a mejorar el desarrollo del país e incrementar rápidamente la capacidad de suministro eléctrico a su población.

Tanto para Egipto como para Etiopía, el agua del Nilo es un asunto de seguridad nacional y existencial. El aumento de la población, el rápido desarrollo económico de los países de la cuenca del Nilo y la degradación ambiental están disminuyendo la disponibilidad de agua en Egipto; hecho que se agravará en el futuro si se cumplen las predicciones de crecimiento demográfico y de aumento de la demanda de energía y alimentos.

²² Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/06/ethiopia-sudan-egypt-discuss-nile-river-dam-unsc.html#ixzz6R6qox4hB>.

²³ Disponible en <https://www.orfonline.org/expert-speak/water-wars-could-dispute-over-gerd-project-push-egypt-ethiopia-closer-armed-conflict-68933/>.

²⁴ Disponible en <https://www.whatsinblue.org/2020/06/meeting-on-the-grand-ethiopian-renaissance-dam-and-regional-relations.php>.

La cooperación de todas las partes es crucial para garantizar que la presa afecte de forma positiva a la región, tanto en el suministro de agua como de electricidad. Una adecuada gestión de la presa puede ayudar a paliar los efectos del cambio climático que se prevén van a afectar a la región.

Las próximas semanas son definitivas para conseguir alcanzar un acuerdo entre Egipto, Sudán y Etiopía sobre el funcionamiento y el llenado de la Gran Presa del Renacimiento. Estamos ante un momento clave para la estabilidad de la región, ya que según afirmó Al Sadat, en 1979, el único asunto que llevaría a Egipto a la guerra es el agua. Desde el inicio de la construcción de la presa han existido amenazas de ataques para su destrucción e incluso el Gobierno etíope ha denunciado un ciberataque a las instalaciones²⁵. El Ejército etíope ha manifestado también su preparación para resistir cualquier ataque y su intención de tomar medidas contra los agresores²⁶.

A pesar de este aumento de tensión, no parece probable que se desencadene un conflicto entre ambos países. En primer lugar, porque el objeto de disputa, como es el agua del Nilo, provocaría una desestabilización en toda la región que solo conduciría a empeorar la situación de vulnerabilidad que se vive en la región tanto por los conflictos —como el de Libia o los nacionalismos de Etiopía— el crecimiento demográfico o las consecuencias del cambio climático.

La GERD ha conseguido unir al pueblo etíope por las expectativas creadas en torno a la mejora del desarrollo económico y social que se puede producir en el país. Así que para Etiopía hay mucho que ganar, pero también mucho que perder por lo que puede mostrar una postura más proclive hacia la negociación con Egipto. Las revueltas que han tenido lugar en Etiopía en los últimos días sirven para reforzar la idea de que la presa puede ser la solución a muchos de los problemas internos y no hay que desperdiciar la oportunidad.

Y, por último, es preciso resaltar el papel de China en África y, por lo tanto, en Etiopía. La GERD es la quinta presa que se está construyendo en Etiopía, algunas de ellas con financiación China. Como se ha expresado anteriormente, aunque la financiación de la Gran Presa del Renacimiento haya sido interna, gran parte de la infraestructura que

²⁵ Disponible en <https://www.easternherald.com/news/egypt-cyber-attack-ethiopia-72854/>.

²⁶ Disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20200316-ethiopian-army-ready-to-protect-renaissance-dam/>.

rodea la presa para llevar la electricidad se ha realizado con financiación china. La aparición de un conflicto podría afectar a los intereses económicos y estratégicos de China en África, lo que supone un motivo más para que al final se llegue a un acuerdo en el funcionamiento de la presa.

Muchas veces se define el agua como el oro azul, pero el agua es mucho más que eso: es vida. Es un recurso vital para el ser humano y para su desarrollo económico y social. En el caso del Nilo, al igual que en otras cuencas transfronterizas, el agua debe ser gestionada de una forma integral sin desvincular el desarrollo económico y social de la conservación de los ecosistemas y teniendo en cuenta, además, los impactos que el cambio climático pueda generar en los Estados ribereños. De no hacerlo así, el agua lejos de ser una fuente de cooperación será una fuente de conflicto.

*Mar Hidalgo García**
Analista del IEEE

El Sahel en tiempos de pandemia: ¿aún peor?

Resumen

El Sahel, la orilla sur del Sahara, se encuentra desde hace tiempo sometido a unas complejas dinámicas en las que la conjunción de inseguridad, Estados débiles y un escaso desarrollo económico y social, sumados al poderoso efecto del cambio climático y a un crecimiento demográfico muy intenso generan una situación de «tormenta perfecta», en la cual los grupos terroristas buscan donde crecer y expandirse, y la población padece de una manera extraordinaria.

La pandemia de COVID-19 tiene un gran impacto en la ya compleja zona del Sahel, causando una conjunción de crisis sanitaria, económica, alimentaria, social y de seguridad, maximizándose consecuentemente la inestabilidad de una manera solo prevista en los peores escenarios y con tendencia a empeorar rápidamente.

Un breve análisis de esa compleja situación y una reflexión final articulan el presente documento.

Palabras clave

Sahel, pandemia, crisis sanitaria, crisis económica, crisis alimentaria, crisis social, terrorismo.

***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 Sahel in times of pandemic: Even worse?

Abstract

The Sahel, the southern bank of the Sahara, has long been subjected to complex dynamics in which the conjunction of insecurity, weak states and little economic and social development, added to the powerful effect of climate change and a very intense population growth create a “perfect storm” situation, in which terrorist groups look for where to grow and expand, and the population suffers in an extraordinary way.

The COVID-19 pandemic has and causes a great impact in the already complex Sahel zone, causing a conjunction of health, economic, food, social and security crises, consequently maximizing instability in a way only foreseen in the worst-case scenarios and with a tendency to worsen rapidly.

A brief analysis of this complex situation and a final reflection articulate this Document.

Keywords

Sahel, pandemic, health crisis, economic crisis, food crisis, social crisis, terrorism.

¡Ya era una tormenta perfecta!...

El Sahel¹ («orilla» o «borde» es la acepción del término) conforma la franja de tierra, al sur del desierto del Sahara, a la que suele hacerse referencia como una zona bioclimática, pues integra las tierras existentes entre el gran desierto al norte y la sabana al sur.

Al compás de los ritmos de lluvias, incidencias climáticas y del crecimiento constante del Sahara, se mueve el espacio saheliano; y con él, sus gentes, que en la movilidad han encontrado la respuesta secular a la vida en esa dura región. Dependiendo de las zonas, entre la mitad y dos tercios de la población viven de actividades relacionadas con el sector primario (ganadería, agricultura, pesca, etc.), al ritmo que marcan las lluvias y al compás de la existencia de tierra fértil y pastos, rotando las zonas de cultivo y con la existencia de una ganadería primordialmente trashumante; y ello también motiva que, si bien en ocasiones hay tierras y pastos para todos, cada vez sea más habitual la lucha por estos escasos recursos, pues el cambio climático y la creciente población presente en el terreno constituyen dos factores claves en la desestabilización del complejo equilibrio saheliano.

Y a dicha movilidad se suma la generada por las migraciones circulares, de ida y vuelta, hacia las ciudades, como modo de obtener recursos complementarios para poder pasar las malas rachas —en muchos casos asociadas a sequías—. También la materializada por las caravanas, por el comercio que sigue empleando las mismas rutas milenarias que han servido para mallar el continente africano, conectarlo con Europa y que atraviesan necesariamente esta zona, esta gran franja de terreno, caminos plenos de mercaderías y, por tanto, de riqueza... para el que pueda obtener beneficio, de alguna forma, de las mismas. Y, de manera creciente, en la actualidad, otro tipo de movilidad, de mayor radio de acción, la migración, ya sea a otros países de África o a Europa, entre otros destinos, como casi única manera de obtener los recursos de vida necesarios para uno mismo y para los suyos. Por tanto, pese a que pudiera pensarse que se trata de una

¹ En este sentido VV. AA. «El Sahel y G5: desafíos y oportunidades». *Cuaderno de Estrategia* 202. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_202_El_sahel_y_g5_desafios_y_oportunidades.pdf.
Nota: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 12 de julio de 2020.

zona remota y lejana, con desiertos y mares por medio, se encuentra sin embargo plenamente interconectada no solo con todo el continente, sino también con Europa.

Espacios, rutas... pero la estructura política está conformada sobre la base de Estados; esa «orilla» atraviesa los territorios de unos 11 países, aunque en muchas ocasiones, al hablar de Sahel, se haga referencia al denominado Sahel G5 (Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad). Y pese a los esfuerzos y los avances logrados, las estructuras comunitarias y tribales siguen teniendo mucho peso y fuerza, y ante Estados con bajos ingresos, ausentes en grandes áreas de esos amplios espacios, estas constituyen el referente primario. Y si además existen disputas seculares —¿y dónde no existen disputas de larga data?— y las actividades económicas básicas —agricultura y ganadería— están vinculadas normalmente a grupos étnicos distintos, las pugnas por los recursos se leen en clave étnica. Se conforma así una espiral de violencia tal que los Estados, con pocas herramientas de seguridad, sociales, económicas, y en muchas ocasiones cuestionados o acusados de corrupción en función de la adscripción étnica de sus dirigentes, se ven casi incapacitados de atajar.

Y si además el terrorismo se ha asentado con firmeza en la zona, y explota y alienta las disputas y debilidades institucionales, si controla espacios y rutas —por el beneficio económico que suponen— y se convierte casi en la única alternativa de vida posible en un entorno de inseguridad física, alimentaria y social creciente... la «tormenta» existente sobre el Sahel es inmensa. Al añadirse a ello el cambio climático —más desierto— y un crecimiento demográfico casi exponencial —un auténtico «tsunami humano»²— la «tormenta» se convierte en «tormenta perfecta» y con un radio de alcance e influencia creciente...

² En este sentido MORA TEBAS, Juan A. «Sahel: un tsunami demográfico... ¿reversible?». *Documento de Análisis* 03/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de enero de 2018. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA03-2018_Sahel-Tsunami_demografico_reversible_JAMT.pdf.

Por otra parte, las estimaciones³ previas a la pandemia, a veinte años vista, señalaban que para los países de Sahel la mayor parte de la población continuaría centrada en actividades económicas relacionadas con la agricultura y el pastoreo —pese a que será una de las regiones donde el cambio climático tendrá un efecto más significativo—, así como que los Estados sahelianos, especialmente los del G5, mantendrían unos índices de desarrollo humano de entre los más bajos del planeta, con una población que se habría duplicado respecto a la actual y en un entorno de extremismo y violencia que dificultaría la mejora en las condiciones de vida y de seguridad, y donde las remesas de los emigrantes seguirían constituyendo un elemento clave y esencial para la economía de la región.

Con esa realidad, y con ese panorama un tanto sombrío... ¿podría ser aún peor?...

¡... y llegó la COVID-19!

La pandemia, iniciada en China y que pasó rápidamente a Europa y al resto del mundo, en una secuencia que proporcionó más tiempo a unas zonas que a otras a adoptar medidas, se combate, hasta que exista un tratamiento o vacuna, como se ha hecho a lo largo de la historia, con confinamiento y con restricción a la movilidad, extremando las medidas de higiene y de distancia social, a efectos de minorar los contagios y su ritmo, para disminuir el número de afectados y así también evitar el colapso de los sistemas sanitarios.

Si bien en los momentos iniciales se decretó un rápido confinamiento en África, hecho que sumado a otra serie de hipótesis —población de media más joven, mayores temperaturas y un menor grado de interconexión global, especialmente en ciertas áreas— hizo que el crecimiento de los casos confirmados fuera muy inferior al de Europa o Estados Unidos. Pero, unos meses después, están creciendo exponencialmente los contagios —pese a la escasa proporción de test realizados, lo que dificulta la existencia de datos fiables—, e incluso los fallecidos por la enfermedad. Y de entre las tasas de mortalidad más altas en África (mortalidad entre los positivos confirmados, por lo cual las cifras deben tomarse con muchas reservas), con unos datos similares al 5 % que se

³ VV. AA. «Prospects for the G5 Sahel countries to 2040». West Africa Report número 25. Institute for Security Studies, noviembre de 2019.

https://media.africaportal.org/documents/Prospects_for_the_G5_Sahel_countries.pdf.

estima a escala global, en el continente hay cinco países que la superan, y cuatro de ellos son del Sahel (Chad 8,5 %, Níger 6,2 %, Burkina Faso 5,5 % y Malí 5,3 %)⁴. Pero además, en África —como en otras partes del planeta— se produce no solo la COVID, sino que sigue habiendo una larga lista de enfermedades, cuya lucha y tratamiento se han visto seriamente perjudicadas.

Por otra parte, el efecto colateral de la restricción de la movilidad, de un grado de confinamiento mayor o menor, ha sido y es el cese, en un alto grado, de la actividad económica a escala global, de tal modo que se llega a señalar que no hay una pandemia, sino dos⁵, en alusión a la crisis económica generada por la misma. El coste en términos amplios de las medidas de confinamiento y distancia social es grande en todas partes del mundo; pero en los países de bajos ingresos, en aquellos en los que el jornal de cada día se obtiene cada día, estas medidas han tenido efectos especialmente duros. Por ello, hay crisis económica en los países ricos y también crisis económica en los países de bajos ingresos, y no solo por el cese en gran medida de la actividad económica en los mismos, sino también por la minoración de los flujos que llegan a ellos en forma de inversión exterior, ayudas y remesas.

Se hace necesario valorar adecuadamente las dificultades generadas por la adopción de medidas de confinamiento en ciertas áreas del planeta, pues los ciclos y ritmos de vida están sujetos a unos parámetros diferentes a los que se emplean en entornos urbanos y en Occidente. Si en Europa hubo —y sigue habiendo— dificultades para conseguir la recogida de los productos agrícolas durante las diferentes fases de pandemia, por las restricciones a la movilidad existente —Alemania, en pleno confinamiento, llevó a sus campos, en avión, a 40.000 personas para recoger espárragos y otros productos⁶—, la extrapolación a países y espacios con menos recursos resulta sencilla de realizar. La potencialidad de una hambruna no es descartable en la región saheliana.

Pese al llamamiento a una tregua realizado por el secretario general de las Naciones Unidas para así poder hacer frente en mejores condiciones al enemigo común, la COVID-

⁴ BBC NEWS. «Coronavirus: How fast is it spreading in Africa?». 8 de julio de 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-53181555>.

⁵ BBC NEWS. «Crisis económica por el coronavirus. Robert Shiller, nobel de Economía: no existe una pandemia, sino dos». 25 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52748371>.

⁶ DW. «Germany eases borders to allow in harvest workers amid coronavirus crisis». 2 de abril de 2020. Disponible en <https://www.dw.com/en/germany-eases-border-rules-to-allow-in-harvest-workers-amid-coronavirus-crisis/a-53000322>.

19, no solo no ha amainado la violencia, sino que los grupos armados —y algunos gobiernos— han empleado la pandemia para intentar alcanzar sus objetivos políticos, pues los primeros han incrementado el territorio en el que desarrollan sus actividades y han intentado consolidar sus posiciones, lo que ha motivado que los choques entre grupos hayan crecido cerca de un 25 %, mientras que algunos gobiernos intentan controlar en mucho mayor grado a sus ciudadanos⁷. La incapacidad de muchos Estados para proporcionar seguridad, así como un nivel de asistencia social que permita minorar un tanto los efectos de la pandemia, ponen en un brete a las estructuras de gobierno y cuestionan el contrato social existente, incrementando el malestar social. Y en ese entorno, terroristas y grupos de crimen organizado medran y aprovechan la coyuntura.

Crisis sanitaria, económica, alimentaria, social, de seguridad... ¿pero no era esto culpa de un virus, no era un «simple» problema sanitario?

Crisis sanitaria: además de COVID...

... rubeola, difteria, tétanos, fiebre amarilla, neumococos... la lista de enfermedades presentes en el Sahel sigue existiendo, y a ellas se suma el nuevo recién llegado, el virus SARS-CoV-2.

Y si estas enfermedades ya mataban a cientos de miles de personas cada año, pese a la existencia de vacunas y tratamientos, basta pensar qué puede ocurrir si las acciones que hasta ahora se han llevado a cabo se interrumpen, como en gran parte ha acontecido, a consecuencia de las medidas adoptadas para contener y afrontar la pandemia de coronavirus.

El confinamiento causó la casi suspensión total de las campañas de vacunación a los niños, que se efectuaba de una manera rutinaria en colegios, centros de salud y hospitales. En este sentido, resulta necesario considerar que la vacunación presenta una ventana de oportunidad en determinadas edades, en los primeros meses de vida, y caso de no poder hacerse así, la situación se complica mucho. Y como efecto de esa menor proporción de personas vacunadas, la inmunidad grupal es muy difícil de adquirir, por lo que la posibilidad de una amplia difusión de enfermedades, que ya se encontraban

⁷ MAIL&GUARDIAN. «The pandemic has shifted patterns of conflict in Africa». 22 de junio de 2020. Disponible en <https://mg.co.za/africa/2020-06-22-the-pandemic-has-shifted-patterns-of-conflict-in-africa/>.

relativamente controladas, crece de manera exponencial, así como las muertes por dicha causa; se llega a señalar que, por cada muerte por coronavirus que se ha evitado en África por mor del confinamiento, podrían producirse hasta 139 muertes por otras enfermedades⁸, pues el hecho de no haber vacunado a millones de niños puede ser demoledor para todo el continente en su conjunto.

Debido a la imposibilidad de realización de tratamientos y medidas preventivas —como la fumigación de ciertas áreas donde crecen los vectores de la malaria— a causa de la pandemia, esta enfermedad puede matar en el mundo al doble de personas que en el año pasado⁹, en un entorno en el que, en el peor escenario, se estima un incremento de más de 350.000 decesos respecto a las cifras previas, volviendo a unas tasas de fallecimientos de hace 20 años.

Respecto al SIDA, al que el año pasado se le atribuyen 690.000 muertes y 1,7 millones de nuevos infectados, se han visto minorados los objetivos de lucha frente al mismo por la pandemia, siendo África el continente con mayor número de contagiados, pues 7 de cada 10 portadores del virus son africanos. La situación generada por la COVID para las economías y el transporte puede provocar que la medicación para el SIDA experimente un crecimiento de precio estimado entre el 10 y el 25 %¹⁰... precios que son muy complejos de asumir por unos sistemas sanitarios frágiles y por personas que en la mayor parte de los casos cuentan con muy escasos recursos.

Por otra parte, no solo los afectados por SIDA tiene una mayor tasa de mortalidad frente a la COVID, sino que la interrupción de tratamientos, consecuencia de la disrupción de las cadenas de suministro de medicamentos y de la sobresaturación de las instalaciones y servicios sanitarios ponen en una situación muy compleja a estos enfermos crónicos —como también a los que padecen otras enfermedades que requieren tratamientos continuados— y genera una mayor tasa de mortalidad por la propia patología de base, por el SIDA en este caso: las estimaciones apuntan que una interrupción de los

⁸ LE MONDE. «Coronavirus : le ralentissement de la vaccination en Afrique menace la vie de dizaines de milliers d'enfants». 16 de junio de 2020. Disponible en https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/16/coronavirus-le-ralentissement-de-la-vaccination-en-afrique-menace-la-vie-de-dizaines-de-milliers-d-enfants_6043076_3212.html.

⁹ WORLD HEALTH ORGANIZATION. «WHO urges countries to move quickly to save lives from malaria in sub-Saharan Africa». 23 de abril de 2020. Disponible en <https://www.who.int/news-room/detail/23-04-2020-who-urges-countries-to-move-quickly-to-save-lives-from-malaria-in-sub-saharan-africa>.

¹⁰ EL PAÍS. «El mundo suspende este año en la lucha contra el SIDA». 7 de julio de 2020. Disponible en https://elpais.com/elpais/2020/07/07/planeta_futuro/1594109338_815034.html.

suministros de antivirales durante seis meses podría llevar a la muerte a más de medio millón de personas¹¹ enfermas de SIDA (y sus patologías asociadas) solo en África subsahariana.

Además de la saturación creciente de los servicios sanitarios existentes, los trabajadores internacionales de agencias de ayuda ven su labor muy dificultada, no solo por la magnitud del problema, sino incluso por la acción directa de diversos actores: en ocasiones, por los propios Estados, que sienten cómo se cuestiona su actuación frente a la pandemia¹², o por grupos terroristas, que secuestran a dicho personal¹³ o, simplemente, lo expulsan de la zona. Y todo ello sin olvidar que las luchas y conflictos crecientes, incluyendo las disputas intercomunitarias, las peleas entre los diferentes grupos étnicos de los países, conllevan no solo una mayor complejidad de actuación, sino en ocasiones la necesidad del repliegue del personal sanitario de ciertas áreas¹⁴, lo que hace extremadamente compleja la atención a los heridos, amén de impedir las campañas de vacunación, la lucha contra la pandemia y contra el resto de enfermedades.

Y la ya mencionada falta de medicamentos¹⁵, fruto tanto de la disrupción de las cadenas de suministro como de las posibilidades económicas para su adquisición, llevan a personas y centros sanitarios a situaciones complejas y extremas.

Por tanto, aunque hubiera medicamentos, sería complicado pagarlos, por la falta de recursos económicos suficientes, pues la pandemia también ha generado una crisis económica... ¿grave para el Sahel?

¹¹ UNAIDS. «2020 Global AIDS update». 6 de julio de 2020. Disponible en <https://aids2020.unaids.org/chapter/chapter-3-synergies-between-pandemic-responses/>.

¹² THE NEW HUMANITARIAN. «Coronavirus and aid: what we are watching». 11 de junio de 2020. Disponible en https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/06/11/coronavirus-humanitarian-aid-response?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=social#Africa.

¹³ AFRICA RADIO. «Niger: dix humanitaires nigériens enlevés par des jihadistes». 25 de junio de 2020. Disponible en <https://www.africaradio.com/news/niger-dix-humanitaires-nigériens-enlevés-par-des-jihadistes-169502>.

¹⁴ BARRONS. «Thousand flee «intense fighting» in eastern South Sudan. MSF». 25 de junio de 2020. Disponible en <https://www.barrons.com/news/thousands-flee-intense-fighting-in-eastern-south-sudan-msf-01593089704>.

¹⁵ FRANCE24. «Sudan reels from drug shortages as virus spreads». 25 de junio de 2020. Disponible en <https://www.france24.com/en/20200625-sudan-reels-from-drug-shortages-as-virus-spreads>.

Crisis económica: ¿también aquí?

Ya constituye un lugar común conocer el efecto devastador de la pandemia en las economías; pero resulta necesario considerar que no todas las economías son iguales, y que los efectos de esta crisis son mucho más intensos en los trabajadores empleados en la economía informal¹⁶ —como lo son cerca de las tres cuartas partes de los empleos en el Sahel— pues no solo constituyen el sector más vulnerable del mercado laboral por la ausencia de protección social reconocida, sino que en el caso saheliano los confinamientos impiden la movilidad asociada a la propia dinámica de la vida económica de la mayor parte de la población. Y sin una fuente alternativa de ingresos, estas personas carecen de opciones para poder sobrevivir.

Además de las propias dificultades «locales» para el trabajo, desempeñado esencialmente en el sector primario —entre un 50 % y un 80 % de la población se ocupa en el Sahel en dicho sector— el impacto que la pandemia ha tenido en la economía global, economía de la que también participan estas naciones, ha golpeado, y duramente, a estos espacios aparentemente lejanos.

Así, las remesas, las transferencias de dinero que los emigrantes mandan a sus países de origen y que constituyen una fuente de ingresos capital no solo para las personas y familias receptoras, sino incluso para las propias naciones destinatarias, han sufrido una fuerte reducción. Como muestra de esa importancia, baste señalar que en el año 2019 las remesas hacia África alcanzaron una cantidad de unos 550.000 millones de dólares, y que en Senegal, a modo de ejemplo, el 9,1 %¹⁷ del PIB está formado por las remesas de los emigrantes.

En este año, debido a la pandemia, se estima que se producirá una caída en el monto total de las remesas de aproximadamente un 20 %, tanto por el cierre de las fronteras —lo que limita la movilidad de personas y mercancías— como por la recesión y caída de la actividad económica de los países de acogida de emigrantes lo que, sumado a que los inmigrantes suelen ser uno de los grupos más vulnerables frente al desempleo

¹⁶ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. «ILO: As job losses escalate, nearly half of global workforce at risk of losing livelihoods». 29 de abril de 2020. Disponible en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743036/lang--en/index.htm.

¹⁷ LE MONDE. «Après le Covid-19, deux amendements pour faciliter les transferts d'argent vers l'Afrique». 16 de junio de 2020. Disponible en https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/16/apres-le-covid-19-deux-amendements-pour-faciliter-les-transferts-d-argent-vers-l-afrique_6043074_3212.html.

durante las crisis¹⁸, ha dificultado aún más las posibilidades económicas para ellos y, por tanto, para el envío de las ansiadas remesas.

La disminución del monto de las mismas constituye un factor multiplicador de la crisis COVID en los países receptores¹⁹, dada la gran dependencia existente de este flujo económico, pues muchos hogares sahelianos necesitan de las remesas para minorar la vulnerabilidad económica y compensar la pérdida de ingresos, lo que normalmente tiene un impacto sustancial en la reducción de la pobreza²⁰. Pero, además, la liquidez que las remesas proporcionan constituye uno de los principales mecanismos por los que la emigración contribuye a mejorar la vida de sus familiares y comunidades, pues este flujo económico no se emplea solo en gastos relacionados con la simple supervivencia (alimentos por ejemplo), sino que en muchos casos constituye el capital, a menudo el único disponible, que se emplea para la inversión²¹ —como la compra de semillas, tierras, maquinaria, educación, etc.— permitiendo luchar, por ejemplo, contra los efectos del cambio climático y proporcionando una mayor capacidad y esperanza de afrontar el futuro.

Ya antes de la pandemia se señalaba que las remesas de los emigrantes y la ayuda continuarían jugando un papel importante en el futuro²², pues la situación de escaso desarrollo y de gran inseguridad motiva que la inversión internacional contemple este espacio como poco atractivo para acudir. Y la situación, ahora, es mucho más compleja.

Sumado a la pérdida de empleos y al descenso de las remesas, existen otros factores que agravan la situación económica saheliana: la bajada de los precios de las materias primas, una gran fuente de riqueza de muchos de estos países, no solo hace surgir serias dudas sobre la capacidad de generación de ingresos de estos Estados, sino que también

¹⁸ BROOKINGS. «Figure of the week: Remittance flows to sub-Saharan Africa expected to slow after years of growth». 25 de junio de 2020. Disponible en <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/06/25/figure-of-the-week-remittance-flows-to-sub-saharan-africa-expected-to-slow-after-years-of-growth/>.

¹⁹ IFRI. «Migrations et COVID-19: un quitte ou double pour Europe». 5 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.ifri.org/publications/editoriaux-de-lifri/migrations-covid-19-un-quitte-double-leurope>.

²⁰ UNCTAD. «Economic Development in Africa». United Nations Conference on Trade And Development, Report 2018, página 90. Disponible en http://www.ired.org/modules/infodoc/assets/doc/Document_N06527.pdf.

²¹ UNCTAD. «Economic Development in Africa». United Nations Conference on Trade And Development, Report 2018, páginas 133-138. Disponible en http://www.ired.org/modules/infodoc/assets/doc/Document_N06527.pdf.

²² VV. AA. «Prospects for the G5 Sahel countries to 2040». Institute for Security Studies, West Africa Report número 25, página 18, noviembre de 2019. https://media.africaportal.org/documents/Prospects_for_the_G5_Sahel_countries.pdf.

influye en la calificación internacional de estos, hecho que puede encarecer préstamos y ayudas. Y esa misma bajada de calificación se puede aplicar a los países dependientes en gran medida del turismo²³, cuestión nada baladí, pues en el conjunto de África el 10 % de sus ingresos y más de 24 millones de familias²⁴ viven gracias a este sector.

La enorme deuda exterior de estas naciones genera unos abultados intereses, por lo que se está solicitando aplazamiento de los pagos ante la gran ralentización de la actividad económica y el crecimiento de los gastos asociados a la lucha contra la pandemia de las naciones africanas; y si bien se mandan señales positivas por parte de ciertos países prestatarios, la respuesta de China²⁵, con la que en conjunto existe una deuda muy abultada por mor de las inversiones y préstamos otorgados por el país asiático es, de momento, muy tibia.

Y las inversiones directas extranjeras hacia el continente africano bajan en su conjunto, lo que motiva que dicho flujo monetario se contraiga entre un 20 % y un 40 %²⁶. Y la bajada, si bien en menor medida que en este año, se espera que continúe en el próximo, pues las pérdidas de muchas empresas implican una caída de los beneficios que suelen ser reinvertidos, reinversión que supone un porcentaje elevado de dicha inversión extranjera directa²⁷.

Pero aunque el desarrollo se contraiga un tanto, aunque se ralenticen las inversiones y el crecimiento, en esta zona de agricultores y ganaderos, habrá al menos para comer... ¿o tampoco?

²³ FINALCIALAFRIK. «Afrique subsaharienne: la note souveraine des Etats pourrait encore se dégrader (FITCH)». 2 de julio de 2020. Disponible en <https://www.financialafrik.com/2020/07/02/afrique-subsaharienne-la-note-souveraine-des-etats-pourrait-encore-se-degrader-fitch/>.

²⁴ HINDUSTIMES. «Covid-19 pandemic cost Africa travel, tourism almost 55\$ billion». 2 de julio de 2020. Disponible en <https://www.hindustantimes.com/travel/covid-19-pandemic-costs-africa-travel-tourism-almost-55-billion/story-HKVhNBxPEinOS3iLcjFEBM.html>.

²⁵ THE TELEGRAPH. «Amid Covid economic crisis, questions swirl around Africa's giant debt to China». 18 de junio de 2020. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/amid-covid-economic-crisis-questions-swirl-around-africas-giant/>.

²⁶ JEUNE AFRIQUE. «Cnuced: «la concurrence en Afrique sera plus forte pour attirer les investisseurs». 22 de junio de 2020. Disponible en <https://www.jeuneafrique.com/1004439/economie/cnuced-la-concurrence-en-afrique-sera-plus-forte-pour-attirer-les-investisseurs/>.

²⁷ LE POINT AFRIQUE. «Investissements étrangers: une année en bémol pour l'Afrique». 25 de junio de 2020. Disponible en https://www.lepoint.fr/afrique/investissements-etrangeurs-une-annee-en-bemol-pour-l-afrique-25-06-2020-2381744_3826.php.

Crisis alimentaria: ¿hambruna de proporciones bíblicas?

Antes de la pandemia, África en su conjunto precisaba de una mejora de su sistema alimentario²⁸: presenta una perenne escasez de alimentos, cientos de millones de personas padecen una grave inseguridad alimentaria, los ingresos de los agricultores son inferiores a los de cualquier otra parte del planeta y más de un 30 % de los niños sufren retrasos en el crecimiento debido, entre otras cuestiones, a una dieta deficiente.

Y cuando incluso en las estaciones de más abundancia la comida no rebosa en los platos, en años y condiciones normales, las previsiones para los próximos meses pueden resultar complejas; y cuando las reservas se agotan, el secular recurso a la movilidad en la búsqueda de trabajo se ha visto impedido por los confinamientos o restricciones al movimiento, lo que puede llevar a un incremento de la desnutrición, desesperación y malestar social²⁹.

Los fulanis, pastores nómadas en gran parte, tienen grandes problemas para trasladarse a las zonas de mejores pastos y con acceso al agua³⁰, pues las limitaciones debidas al coronavirus han cerrado mercados y movimientos por todo el Sahel, lo que exacerba las tensiones que acaban transformándose en intracomunitarias.

Y para los agricultores la situación también es muy compleja; no solo se ha labrado una menor cantidad de tierras, debido al confinamiento y a la restricción a la movilidad, sino que la interrupción de las cadenas de suministro también ha afectado a la llegada de semillas, amenazando, más si cabe, la seguridad alimentaria³¹; el cierre de fronteras ha motivado que las semillas certificadas, que ofrecen entre un 20 % y un 25 % más de producción, no lleguen a sus destinatarios finales, que han tenido que recurrir, en la medida que ha sido posible, a semillas ofrecidas por empresas locales, si bien en menor cuantía y con una productividad menor. A efectos de valorar el impacto real de estos

²⁸ THE CONVERSATION. «COVID-19 recovery is a chance to improve the African food system». 10 de junio de 2020. Disponible en <https://theconversation.com/covid-19-recovery-is-a-chance-to-improve-the-african-food-system-139134>.

²⁹ MUSHFIQ MOBARAK, Ahmed. «For the rural poor, the coronavirus crash isn't here yet». *Foreign Policy*. 8 de junio de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/06/08/rural-poor-coronavirus-pandemic-crash-prolonged-lockdown-food-insecurity-seasonal-labor/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=22039&utm_term=Editors%20Picks%20OC&tpcc=22039.

³⁰ EL PAÍS. «Los fulanis de Senegal, acosados además por el coronavirus». 17 de junio de 2020. Disponible en https://elpais.com/elpais/2020/06/09/album/1591721258_123875.html#foto_gal_1.

³¹ CORNELL. «COVID-19 disrupts Africa's seeds supply threatening food security». 23 de junio de 2020. Disponible en <https://allianceforscience.cornell.edu/blog/2020/06/covid-19-disrupts-africas-seed-supply-threatening-food-security/>.

hechos, se estima que son necesarias unas 150.000 toneladas de semillas certificadas de frijoles en el Sahel y en el golfo de Guinea, y solo se han podido conseguir para la siembra de este año unas 2.800 toneladas; asimismo, en el Sahel se precisan 250.000 toneladas de semillas certificadas de cacahuete, y se han conseguido 5.000... y la situación es similar respecto al sorgo, el maíz y el mijo, entre otros cultivos.

No solo se produce, por efecto de la pandemia, una minoración de las cosechas o de los productos agrícolas y ganaderos que se recojan —incluso en la cosecha del año próximo—, debido a la menor presencia y actividades en campos y rebaños, sino que también la imposibilidad de emigrar a las ciudades para completar los ingresos o solventar las etapas de carestía, incrementa la espiral de pobreza. Además, la crisis económica asociada a la pandemia puede tener una influencia directa en un menor empleo de recursos económicos en la compra de fertilizantes y de los elementos agrícolas necesarios, lo que se puede traducir en una próxima cosecha aún de menor cuantía.

Además de que no llegan semillas y recursos económicos, también, fruto de las medidas de contención de la pandemia, se han quebrado en gran parte las cadenas de suministro de alimentos, en ese entorno de frágil seguridad alimentaria; y de manera inmediata ello ha llevado al incremento de precios en los productos básicos, en ocasiones llegando a duplicarse³². Esa situación, sobre un sistema productivo que ya estaba sometido a un poderoso estrés, agravado por el cambio climático y el crecimiento poblacional, conduce rápidamente a un incremento de la malnutrición e incluso a las hambrunas, lo que guarda relación tanto con la menor resistencia a las epidemias³³, como con la búsqueda de opciones de supervivencia allí donde se encuentren, dentro o fuera de la región, en el sector formal, en el informal o incluso, llegado el caso, como única opción, en el ilícito.

Y en esta región, una de las de mayor inseguridad alimentaria del planeta, el cambio climático está agudizando dicha situación, pues esta es una zona especialmente vulnerable a la modificación de las condiciones ambientales, ya que la mayor parte de la población depende de la agricultura pluvial, ganadería no estabulada y pesca, y está la

³² REUTERS. «With climate change, conflict and COVID, stresses grow for Malian villagers». 17 de junio de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-mali-migration-trfn/with-climate-change-conflict-and-covid-stresses-grow-for-malian-villagers-idUSKBN23O3DH>.

³³ THE CONVERSATION. «Malnutrition and epidemics are intertwined. That makes fixing food system crucial». 20 de abril de 2020. Disponible en <https://theconversation.com/malnutrition-and-epidemics-are-intertwined-that-makes-fixing-food-systems-crucial-135333>.

casi mitad de la misma por debajo de la línea de pobreza³⁴. Por tanto, cada cambio en el ritmo y las condiciones climáticas, o cada desastre meteorológico —sequías, inundaciones, etc.— tiene un impacto inmenso en esta zona, y provoca el incremento de la escasez y el precio de los alimentos.

Pero la lucha contra el cambio climático y el consiguiente incremento de las opciones vitales de las poblaciones requiere de ingentes recursos, lo cual, si en condiciones normales escapa en gran medida de las posibilidades económicas de unos Estados de escasos recursos, el sobreesfuerzo que estos han de realizar en tiempos de pandemia reduce aún más las posibilidades de intervención para luchar contra dicho cambio³⁵. Incluso a escala local, la ya mencionada reducción de las cantidades de dinero proporcionada por las remesas de los emigrantes, que además de contribuir a posibilitar el desarrollo de otras actividades económicas tienen un impacto directo en la adopción de medidas para minorar la degradación del suelo por medio del desarrollo de técnicas e investigación e inversiones para combatir el mismo³⁶, ha limitado esa opción.

Como simple muestra, más de dos millones de personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria en Burkina Faso³⁷, lo cual implica que más de un 20 % de la población del país está en dicha situación. Y se teme la llegada de una gran crisis alimentaria en el Sahel y en toda África tras la pandemia, pues la producción de alimentos este año puede no ser la suficiente³⁸, por lo que se indica que podría surgir una «hambruna de proporciones bíblicas»³⁹.

³⁴ IMF Blog. «Safeguarding Africa's food security in the age of Covid-19». 4 de junio de 2020. Disponible en <https://blogs.imf.org/2020/06/04/safeguarding-africas-food-security-in-the-age-of-covid-19/>.

³⁵ JOURNAL DE MONTREAL. «La Covid 19 complique la lutte contre le changement climatique en Afrique subsaharienne». 4 de junio de 2020. Disponible en <https://www.journaldemontreal.com/2020/06/04/la-covid-19-complique-la-lutte-contre-le-changement-climatique-en-afrique-subsaharienne>.

³⁶ UNCTAD. «Economic Development in Africa». United Nations Conference on Trade And Development, Report 2018, página 12. Disponible en http://www.ired.org/modules/infodoc/assets/doc/Document_N06527.pdf.

³⁷ AFRICARADIO. «Burkina: plus de deux millions de personnes en insécurité alimentaire». 4 de junio de 2020. Disponible en <https://www.africaradio.com/news/burkina-plus-de-deux-millions-de-personnes-en-insecurite-alimentaire-168610>.

³⁸ LEGIT. «Post Covid-19: Obasanjo warns against food crisis». 8 de junio de 2020. Disponible en <https://www.legit.ng/1336849-post-covid-19-obasanjo-warns-food-crisis.html>.

³⁹ WORLD FOOD PROGRAMME INSIGHT. «WFP Chief warns of «hunger pandemic» as Global Food Crises Report launched». 22 de abril de 2020. Disponible en <https://insight.wfp.org/wfp-chief-warns-of-hunger-pandemic-as-global-food-crises-report-launched-3ee3edb38e47>.

La situación es de extrema tensión y complejidad, en una espiral de desesperación creciente.

Y ante eso... ¿qué hace el Estado?

Crisis social: ¿y el Estado y el contrato social?

La COVID ha impactado en las vulnerabilidades existentes⁴⁰ magnificándolas. Y así, países frágiles y con ingresos débiles han de afrontar no solo una emergencia sanitaria, sino también otra económica y alimentaria, y con una previsión de necesidades crecientes en los próximos meses y años. De hecho, las estimaciones apuntan a la reversión del incremento de la mejora de los niveles de vida, por primera vez en tres décadas, señalan un incremento del grado de pobreza e incluso del número de personas en situación de hambre aguda, por lo que la percepción creciente no es solo que está comprometido el presente, sino también el futuro.

En un momento de crisis económica, los gobiernos se han visto obligados a intentar desarrollar programas de ayuda social, especialmente entre los millones de personas que cuentan con bajos ingresos o que trabajan en la economía informal y que se han visto privados de sus ingresos por la pandemia; la extensión de los programas es tal que, aunque varía por países, en el caso de Malí alcanza al 45 % de la población, a unos 9 millones de personas⁴¹. Pero la economía, que ya de salida es frágil, se recuperará más lentamente de lo previsto, y puede llevarse por delante diez años en los esfuerzos en pro de la reducción de la pobreza⁴². Las perspectivas no son halagüeñas para la gobernanza y para la capacidad de proporcionar ayudas y asistencias.

Asimismo, el Estado, ausente en grandes zonas de la región ya antes de la pandemia, ve sometidas a grandes tensiones a sus instituciones y a sus capacidades, tanto por los efectos directos e indirectos del coronavirus como por la acción de los grupos terroristas

⁴⁰ ONYEKWENA, Chukwuka. «The impact of Covid-19 on Africa's pre-existing vulnerabilities». *ISPI*. 12 de junio de 2020. Disponible en <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/impact-covid-19-africas-pre-existing-vulnerabilities-26480>.

⁴¹ QUARTZ AFRICA. «African governments are being forced to develop social welfare programs in an economic crisis». 23 de junio de 2020. Disponible en <https://qz.com/africa/1872046/african-countries-offer-cash-relief-covid-19-welfare-programs/>.

⁴² QUARTZ AFRICA. «Africa's pathway to economic recovery post-Covid is looking much more murky». 5 de julio de 2020. Disponible en <https://qz.com/africa/1877373/africas-economy-will-recover-slower-than-expected-imf/>.

y grupos armados que buscan socavar constantemente su autoridad, presencia y prestigio; en el Sahel central 3,1 millones de personas han tenido que marchar de sus hogares lo que, sumado a la pérdida de trabajos por la pandemia, se traduce en un incremento de la recluta para los grupos armados⁴³; las zonas que antes podían ser consideradas relativamente seguras, ya son áreas en las que se combate, y, en ese entorno de caos, las fuerzas de orden y seguridad de las naciones se ven implicadas en casos crecientes de abusos de derechos humanos. La conflictividad armada ha alcanzado la zona centro y sur de Malí, y se extiende al golfo de Guinea, a Togo, Benín y Costa de Marfil. La «tormenta» crece y se expande.

Además, al tratarse de Estados en muchos casos débiles y con una no adecuada implantación —de hecho, en la reciente cumbre del G5, se señaló este aspecto como un punto clave⁴⁴ a hacer frente—, en determinadas ocasiones pueden intentar emplear la pandemia para modificar leyes y normas y entrar en derivas autoritarias. Así, se cuestiona la celebración de elecciones por diferentes motivos, desde la inseguridad física a la inseguridad sanitaria, si bien la celebración de comicios es vista como un elemento clave en el mantenimiento de la estabilidad de las naciones⁴⁵ —entre otras, tienen elecciones previstas Burkina Faso y Níger en los próximos meses—, mientras las protestas arrecian en Malí⁴⁶ frente al gobierno existente. Y las acusaciones de excesos por parte de las fuerzas de seguridad⁴⁷ de algunas naciones crecen, en un entorno político y social cada vez más enrarecido, tanto que incluso se llega a afirmar que «el coronavirus puede matar la democracia»⁴⁸.

⁴³ EL PAÍS. «La población del Sahel huye ahora tanto de los grupos armados como de los ejércitos». 21 de junio de 2020. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-06-20/la-poblacion-del-sahel-ahora-huye-tanto-de-los-conflictos-armados-como-de-los-ejercitos.html>.

⁴⁴ G5 SAHEL. «Communiqué final du sommet de Nouakchott pour le suivi de la feuille de route du sommet de Pau». 30 de junio de 2020. Disponible en <https://www.g5sahel.org/article/communique-final-du-sommet-de-nouakchott-pour-le-suivi-de-la-feuille-de-route-du-sommet-de-pau>.

⁴⁵ ONU INFO. «Afrique de l'Ouest : les cinq élections présidentielles sont l'occasion de consolider la démocratie». 9 de julio de 2020. Disponible en <https://news.un.org/fr/story/2020/07/1072701>.

⁴⁶ AP. «Mali leader promises court changes in bid to quell protests». 9 de julio de 2020. Disponible en <https://apnews.com/66e6237a3859191dc6e39a878b1ca0a5>.

⁴⁷ REUTERS. «U. S. warns aid at risk unless alleged abuses in W. Africa's Sahel region addressed». 9 de julio de 2020. Disponible en <https://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN24A297-OZATP>.

⁴⁸ THE ECONOMIST. «Alan Doss and Mo Ibrahim on preventing covid from killing democracy in Africa». 17 de junio de 2020. Disponible en <https://www.economist.com/by-invitation/2020/06/17/alan-doss-and-mo-ibrahim-on-preventing-covid-from-killing-democracy-in-africa>.

En África en su conjunto, los jóvenes son los más afectados por las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, en mayor medida que el resto de la población; el cierre de las escuelas limita las posibilidades de formación, de educación, y por tanto, de un futuro mejor y de unas condiciones más adecuadas para acceder al mercado laboral, así como también la población joven ha sufrido la pérdida de una gran cantidad de empleos y afronta mayores y crecientes dificultades para encontrar otro⁴⁹. Y todo ello lleva a muchos jóvenes, que conforman un amplio sector poblacional en una región como el Sahel, cuya media de edad es baja, a un sentimiento de frustración y desesperación, de pérdida de confianza en las instituciones y que perciben que casi su única opción de supervivencia se encuentra ligada a la unión a un grupo criminal armado... en ese entorno, la ruptura del contrato social⁵⁰ es casi completa.

Enfermedad, miseria, hambre, ruptura del contrato social... ¿pero este caos puede beneficiar a alguien?

Crisis de seguridad: ¿¡cuanto peor, mejor!?

Las crisis y conflictos se han agudizado en este año, así como se ha incrementado el número de personas que se encuentran bajo sus efectos; y, de entre todo el planeta, en este año la región del Sahel ha escalado muchos enteros en esa fatídica lista⁵¹, debido a la violencia extrema que se extiende por la zona y por la falta de una financiación suficiente para hacer frente a las necesidades y proyectos adecuados para minorarla. De hecho, en el Sahel los conflictos casi se han duplicado durante estos meses⁵², dificultando, como ya se ha comentado, las posibilidades de vida de las personas y forzándolas a éxodos masivos ¡en tiempos de pandemia!, tanto para salvar la vida como para poder tener opciones de subsistencia... en cualquier otra parte.

⁴⁹ FINANCIALAFRIK. «COVID-19: le chômage des jeunes fait des ravages en Afrique (OIT)». 4 de junio de 2020. Disponible en <https://www.financialafrik.com/2020/06/04/covid-19-le-chomage-des-jeunes-fait-des-ravages-en-afrique-oit/>.

⁵⁰ EL PAÍS. «La población del Sahel huye ahora tanto de los grupos armados como de los ejércitos». 21 de junio de 2020. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-06-20/la-poblacion-del-sahel-ahora-huye-tanto-de-los-conflictos-armados-como-de-los-ejercitos.html>.

⁵¹ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. «Africa is home to nine of ten of the world's most neglected crises». 9 de junio de 2020. Disponible en <https://www.nrc.no/news/2020/june/africa-is-home-to-nine-of-ten-of-the-most-neglected-crises/>.

⁵² AA. «Fighting in Africa's Sahel continues amid COVID-19». 8 de julio de 2020. Disponible en <https://www.aa.com.tr/en/africa/fighting-in-africas-sahel-continues-amid-covid-19/1903877>.

La violencia no solo suele tener como consecuencia indirecta un «desastre humanitario», especialmente en zonas con bajos recursos, sino que, en este caso, se emplea de manera orquestada y organizada, como un modo de desestabilizar la región y crear un gigantesco caos y desorden, incluyendo la generación de hambrunas. Para ello, los terroristas y grupos armados evitan que las personas puedan cultivar sus campos y se vean obligadas a huir⁵³, disminuyendo de esta manera sus posibilidades de obtener un sustento así como la cantidad de alimentos disponibles en la región. Y si las condiciones son difíciles para todos, cuánto más para los desplazados y refugiados, cuya situación se ha vuelto dramática⁵⁴, presentándose un incremento alarmante de los casos de desnutrición y anemias ante la imposibilidad de cubrir ni sus necesidades alimentarias básicas, lo que además hace a las personas más susceptibles de sufrir enfermedades.

Como pequeñas muestras de esa acción conscientemente realizada para generar el mayor grado de caos y desorden, basta recordar que los terroristas cuentan con un largo historial de ataques sobre los trabajadores de salud, especialmente en las áreas remotas⁵⁵, y que los intentos por retornar la actividad económica en otros sectores, como el turismo, clave en muchos países, como en Burkina Faso⁵⁶, son deliberadamente bloqueados por la acción terrorista.

Ante la situación de violencia y conflictividad, se acelera la huida de poblaciones enteras hacia las ciudades⁵⁷, intentando buscar refugio en las mismas pero engrosando, finalmente y en la mayor parte de los casos, las masas de desposeídos que acaban habitando en zonas de infraviviendas y donde las opciones de poder obtener un trabajo y una calidad de vida razonable son escasas, y más en tiempos de pandemia. Por tanto, se desestabiliza el campo y se desestabilizan las ciudades⁵⁸, generando una sensación

⁵³ NOTIAMERICA. «Al alerta de un nuevo “desastre humanitario” si continúan los ataques contra civiles en Malí». 9 de julio de 2020. Disponible en <https://www.notimerica.com/politica/noticia-mali-ai-alerta-nuevo-desastre-humanitario-si-continuan-ataques-contra-civiles-mali-20200709054158.html>.

⁵⁴ EUROPA PRESS. «La ONU alerta de que la pandemia agudiza las carencias alimentarias de los refugiados en África». 9 de julio de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-onu-alerta-pandemia-agudiza-carencias-alimentarias-refugiados-africa-20200709142415.html>.

⁵⁵ BUKARTI, Bulama. «A deadly alliance: coronavirus makes Boko Haram more dangerous than ever». *The Telegraph*. 7 de junio de 2020. Disponible en https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/deadly-alliance-coronavirus-makes-boko-haram-dangerous-ever/#_blank.

⁵⁶ YAHOO NEWS. «Jihadist bloodshed brings Burkina Faso to its knees». 27 de junio de 2020. Disponible en https://news.yahoo.com/jihadist-bloodshed-brings-burkina-faso-knees-024025485.html#_blank.

⁵⁷ VOA AFRIQUE. «L'insécurité engendre un afflux de déplacés internes maliens vers les centres urbains». 5 de julio de 2020. Disponible en <https://www.voaafrique.com/a/l-ins%C3%A9curit%C3%A9-engendre-un-afflux-de-d%C3%A9plac%C3%A9s-vers-les-centres-urbains-maliens/5492210.html>.

⁵⁸ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «África en la “era” urbana: ¿hacia el desarrollo o al desorden?». *Documento de Análisis* 14/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24 de abril de

de inseguridad tan elevada que lleva a la percepción —o realidad— de que la única opción es estar del lado del más fuerte, del lado de los grupos armados y terroristas. Y no olvidemos que estos grupos radicales yihadistas tienen una misión que consiste en extender su ideario por todo el planeta, amplificando las crisis existentes como el mejor modo de lograr dicho fin.

Frente a ello, el virus y la caída de la economía complican la acción de los gobiernos, lo que impide mantener, cuanto menos aumentar, la presión sobre los grupos terroristas. La falta de recursos, siempre escasos, derivados en parte hacia el sistema de salud, el empleo de parte de las fuerzas armadas en labores de apoyo a la población y el crecimiento de los conflictos, motiva que la situación empeore a toda velocidad⁵⁹. Así, si en el Sahel existían hace un mes más de tres millones de refugiados y desplazados⁶⁰, la cantidad va creciendo, lo que crea unas necesidades en aumento para poder atender a esos grandes grupos humanos. Solo en el mes de junio, unas 900.000 personas se han desplazado en Burkina Faso, casi un 10 % de la población.

Si, previo a la pandemia, ya el problema precisaba —y contaba— con ayuda exterior, existen varias incógnitas en este aspecto: la comunidad internacional, las naciones que la componen, se han plegado un tanto sobre sí mismas frente a esta pandemia que azota a todos, por lo que los esfuerzos frente al terrorismo podrían sufrir recortes, dado que la crisis económica puede motivar que los despliegues en el exterior sean cuestionados por la opinión pública o por las propias naciones, con el afán de reducir gastos.

De hecho, ya se pueden observar efectos de esta realidad. La pandemia y las medidas para evitar su expansión han tenido un fuerte impacto en las acciones realizadas por la comunidad internacional relativas a la seguridad y a la consolidación de la paz; la construcción de la paz y la resolución de conflictos requiere, en muchos casos, de presencia y de contacto entre personas, de asistencia de expertos y asesores, de

2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA14_2019PEDSAN-ciudadesAfrica.pdf.

⁵⁹ MUSTASILTA, Katariina. «From bad to worse? The impact(s) of Covid-19 in conflict dynamics». ISS, Brief número 13. Junio 2020. Disponible en <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2013%20Covid%20and%20conflict.pdf>.

⁶⁰ UNHCR. «UNHCR appeals for US\$186 million for refugee and displacement crisis in Sahel». 12 de junio de 2020. Disponible en https://www.unhcr.org/uk/news/press/2020/6/5ee35c0c4/unhcr-appeals-186-million-refugee-displacement-crisis-sahel.html#_blank.

movilidad y reuniones⁶¹... y todas estas acciones se han visto afectadas por la COVID. Nada sustituye a pisar el terreno.

Y las operaciones de paz internacionales también se han visto afectadas⁶², no solo por el menor personal desplegado en muchas de ellas, por la repatriación de parte de los contingentes y por la necesidad de salvaguardar a los efectivos en zona y evitar que se conviertan también en difusores de la enfermedad —lo que reduce, inevitablemente, su capacidad de acción y efectividad—, sino también por las difamaciones y falsas acusaciones lanzadas por los grupos terroristas sobre las fuerzas internacionales como «importadoras» de la pandemia.

Por lo tanto, en el Sahel ya había una tormenta perfecta, y en la que medraba el mal. Y con la pandemia, con la suma de efectos directos e indirectos, causales y orquestados, la tormenta ha crecido en extensión y fuerza. ¿Y entonces?

«A nave rota, todo tiempo es contrario»...

... que es una forma náutica de decir, como señala el refranero, «a perro flaco todo son pulgas». En efecto, las crisis y los males se ceban siempre, en mayor medida, con los más débiles; y mientras la tormenta sea más poderosa, más la sufrirán todos, pero sufren mucho más los barcos más débiles, padecen mucho más los seres más indefensos, pues todo se pone en contra y además, los oportunistas, a modo de parásitos, acuden a saciarse a costa de la debilidad de otros.

La seguridad, en sentido pleno, en sentido amplio, abarca multitud de componentes y variables; y cuando la seguridad física, la posibilidad de vivir o morir es patente, todo o casi todo lo demás queda de lado. Y no es factible combatir esa posibilidad, esa realidad, solo con palabras, hacen falta hechos, hechos en todo el espectro de esa seguridad en sentido pleno, en sentido amplio. Ante un problema multidimensional y muy complejo, agravado extraordinariamente por un virus, la respuesta ha de ser igual de multidimensional... pues por cualquier vía que quede sin cerrar, siguiendo con nuestro

⁶¹ ACCORD. «Covid-19 and peacebuilding: disruption, adaptation and transformation». 8 de julio de 2020. Disponible en <https://www.accord.org.za/analysis/covid-19-and-peacebuilding-disruption-adaptation-and-transformation/>.

⁶² DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. «Peacekeeping in the shadow of Covid-19 era». *DIIS Policy Brief*. 12 de junio de 2020. Disponible en <https://www.diis.dk/en/research/peacekeeping-in-the-shadow-of-covid-19-era>.

ejemplo náutico, entrará el agua y hundirá el barco. O los parásitos matarán al huésped, y entonces... saltarán a buscar a otro. Sin duda.

La inseguridad, en un mundo global, es como el virus: si no se contiene en origen, si no se actúa de raíz, se disemina y acaba afectando a todos, sin remisión, pese a la lejanía y a la seguridad de la que uno creía disfrutar. ¿Cuánta gente sabía dónde estaba o siquiera que era Wuhan hace unos meses?

Por eso, quizás haya que mirar y actuar en mayor medida hacia el sur. Por ellos, y también, por nosotros, pues la tormenta perfecta se ha acelerado y ampliado.

Siguiendo con el refranero, sabemos, y repetimos en múltiples ocasiones, que vale más prevenir que curar.

¿Se está dispuesto a ello?

*Pedro Sánchez Herráez**

Col. ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

Después de la tempestad... tampoco vendrá la calma

Resumen

En esta recta final del año 2020, la comunidad internacional está pendiente de cómo se despejen dos incógnitas: la evolución de la crisis sanitaria y económica que supone la pandemia COVID-19 y el resultado de las inminentes elecciones norteamericanas. Este análisis pretende identificar los parámetros con los que han de gestionar el día después los principales actores internacionales.

Palabras clave

Incertidumbre, COVID-19, crisis comercial, tecnología, multilateralismo, cooperación, competición, confrontación.

***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.

*After the storm ... neither will the calm come**Abstract*

In this final stretch of 2020, the international community is waiting for two unknowns to be cleared up: the evolution of the health and economic crisis posed by the COVID-19 pandemic and the result of the imminent North American elections. This analysis aims to identify the parameters with which the main international actors have to manage the day after.

Keywords

Uncertainty, COVID-19, trade crisis, technology, multilateralism, cooperation, competition, confrontation.

Cuando comenzaron a llegarnos las noticias de que una nueva afección respiratoria, causada, al parecer, por un virus surgido en un mercado de Wuhan, China, el mundo estaba atento a otras cuestiones entonces más preocupantes. El año 2020 comenzaba con la muerte del general iraní Soleimani, víctima del ataque de un dron estadounidense a la salida del aeropuerto de Bagdad. Esta acción no era sino un paso más en la escalada que venían manteniendo Irán y los Estados Unidos sobre territorio iraquí y en aguas del golfo Pérsico. La buena noticia, para compensar, vino unos días más tarde, en ese mismo mes de enero, con la firma por chinos y norteamericanos de lo que se denominó primera fase del acuerdo comercial entre ambos gigantes, acuerdo que debería poner fin a la ya larga, y perjudicial para ambas partes, guerra comercial. Todo esto, y mucho más, quedó bruscamente eclipsado ante la virulencia de una pandemia para la que no estábamos ni preparados ni mentalizados. La enfermedad puso sobre la mesa, en pocas semanas, la certidumbre de que sus consecuencias serían gravísimas, tanto las sanitarias como las derivadas del impacto económico que supondrá la interrupción, casi simultánea y global, de la actividad industrial y comercial. La única certidumbre porque, a partir de aquí, se multiplican las incógnitas.

Inicialmente, conscientes de que un problema global necesitaría de soluciones globales, se pensó que la comunidad internacional dejaría de lado, aunque fuera temporalmente, sus muchas disputas, para afrontar de manera coordinada las graves y complejas medidas que será necesario adoptar: intercambio leal de información sobre la evolución de la pandemia, búsqueda de una vacuna eficaz, cooperación económica, levantamiento de trabas al comercio e incluso, por qué no, congelación de disputas geopolíticas. Nada más lejos de la realidad. Como ejemplo más significativo, las relaciones entre las dos grandes potencias del siglo XXI, los Estados Unidos y China, se han tensionado enormemente. Las acusaciones mutuas sobre el origen del virus SARS-CoV-2 rozan lo esperpéntico, el acuerdo comercial antes citado está congelado y los incidentes militares en aguas de los mares de China Oriental y Meridional se repiten con preocupante frecuencia.

Ahora, cuando este intenso año 2020 camina hacia su final, la incertidumbre permanece. Las noticias sobre la evolución de la COVID-19 en todo el mundo distan de ser positivas por lo que las perspectivas de recuperación económica siguen la misma senda pesimista. Pero no solo de la superación de las repercusiones de la pandemia está pendiente la comunidad internacional. En pocas semanas se celebrarán elecciones presidenciales en los Estados Unidos, lo que ha desatado una cierta ansiedad en torno a la disyuntiva, que se presupone decisiva, sobre si habrá una alternativa a la actual Administración del presidente Trump o si, por el contrario, este repetirá mandato. Intentaremos, en este análisis, identificar los dilemas a los que se enfrentan los principales actores del panorama global en función de cómo se despejen ambas incógnitas: la superación de la crisis económico-sanitaria y las elecciones norteamericanas.

¿Quo vadis, Estados Unidos?

Además de la propia sociedad estadounidense, todo el mundo está pendiente de los resultados de las inminentes elecciones presidenciales, pues estos nos afectan, de una u otra manera, a todos los habitantes del planeta. Numerosas decisiones, a lo largo y ancho del globo, están pendientes de saber quién ocupará el despacho oval los próximos cuatro años. Sea quien sea el ganador tendrá que afrontar una difícil situación, tanto de puertas adentro como más allá de sus fronteras. Que se mantenga el actual presidente, Donald Trump, no querrá decir necesariamente que todo va a seguir igual. Sin la perspectiva de la reelección, que tanto ha pesado en su primer mandato, podría sorprendernos con alguna decisión inesperada. Pero, en líneas generales, un segundo mandato será tan disruptivo como el primero. Si el vencedor es el candidato demócrata, Joe Biden, quienes esperan un giro radical en la postura de los Estados Unidos en todos y cada uno de los frentes abiertos, dentro o fuera, sufrirán una cierta decepción, pues su margen de maniobra no es absoluto. Cambiarían las formas, sin duda, pero el nuevo presidente estará obligado, cómo no, a defender los intereses de su país en todos los sentidos: económicos, comerciales, tecnológicos, diplomáticos, militares...

En el ámbito interno, el coloso norteamericano es uno de los países que peor está gestionando la crisis sanitaria. Los efectos perniciosos de las restricciones a la actividad económica, tomadas para contener la expansión de la pandemia, requerirán de la próxima Administración la adopción de costosas medidas de apoyo a los sectores más afectados. En este sentido, el margen de actuación por la vía fiscal es escaso después de las agresivas reducciones decretadas por Trump a lo largo de su mandato, por lo que no quedará más remedio que recurrir a la chequera, con el consiguiente perjuicio para las finanzas estatales. Ante esta perspectiva se entiende que la ciudadanía siga viendo con escepticismo los ingentes gastos ocasionados por la extensa presencia militar lejos del territorio nacional mientras, como acaban de comprobar, el sistema sanitario del país necesita una profunda revisión. La otra gran preocupación en el seno de la sociedad americana es la que se deriva de su fuerte polarización fruto, entre otras causas, de la manera en que desde las más altas esferas del poder se emiten mensajes tan simples en su contenido como contundentes en su formulación¹. La muerte de un ciudadano a manos de la policía, grabada y reproducida repetidamente en las redes sociales, no fue sino la gota que colmó un vaso ya rebosante.

De puertas afuera, el enfrentamiento con China absorbe todas las fuerzas de la actual Administración, y lo seguirá haciendo en el futuro, sea cual sea el resultado de las elecciones. El próximo presidente tal vez tenga que valorar si la actual deriva en esta guerra comercial y tecnológica es positiva para el país y si puede llevar a un buen fin, pues son numerosas las voces que señalan los perjuicios de tales decisiones para los propios ciudadanos estadounidenses². Muy relacionado con esto, estaremos todos muy atentos a ver por dónde discurrirá la actitud norteamericana ante los mecanismos de gobernanza multilateral: los acuerdos comerciales, climáticos, de control de arsenales nucleares, de apoyo a agencias del ámbito de las Naciones Unidas...

¹ STOKOLS, Ely. «Trump, en problemas, profundiza más la provocación racial». *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/politica/articulo/2020-07-03/trump-promete-anular-las-reglas-de-vivienda-justa>.

PARDO, Pablo. «El incendio racial crece en Estados Unidos». *El Mundo*. https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/29/5ed16332fc6c837a4b8b45b4.html?intcmp=MNOT23801&s_kw=3.

² FAJARDO, Luis. «Trump: los ganadores y perdedores de las políticas económicas del presidente de Estados Unidos». *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46073079>.

Está pendiente la evolución del veto a la tecnología 5G china, así como la llegada de empresas de este país a los Estados Unidos, no solo Huawei o ZTE. En los mares de China Meridional y Oriental se están repitiendo, con preocupante frecuencia, los encuentros entre efectivos militares de ambos países que, en un momento dado, podrían derivar en una escalada no deseada por ninguno de los dos protagonistas. Taiwán se perfila como el punto de mayor fricción en un futuro no necesariamente lejano, cuya evolución se está viendo sustancialmente afectada por los acontecimientos en Hong Kong. Corea del Norte seguirá siendo un problema de imposible solución sin la aquiescencia de China.

Otro aspecto que requerirá toda la atención tras las elecciones será el de los lazos de los Estados Unidos con sus, hasta ahora, tradicionales aliados, no solo europeos. Estos últimos esperan que se despeje la incertidumbre sobre el futuro de la Alianza Atlántica y que se reconduzcan las relaciones comerciales, en las que la Unión Europea está siendo objeto de múltiples aranceles por parte norteamericana. Algo parecido sucede con los países del Pacífico, como Japón o Corea del Sur, presas también de las dudas sobre la fiabilidad del apoyo estadounidense. Otros, como Vietnam, ven con temor la amenazante presencia china en sus proximidades. En Oriente Medio y el Golfo, las incógnitas rondarán en torno a la evolución de los conflictos activos: Siria, Yemen, la tensión persistente con Irán, la situación en Irak y las relaciones de Israel con el resto de los actores regionales y con los palestinos. La intensa actividad de Turquía en el Mediterráneo, con el incremento de incidentes con otros miembros de la OTAN y de la UE, y los desencuentros con los aliados por sus acuerdos con Rusia serán también, con toda seguridad, materia de preocupación para la nueva Administración.

Habrà que completar la retirada de Afganistán y, si es posible, ayudar a articular un futuro mínimamente aceptable para ese país después de dos décadas de intervención internacional con un resultado, por cierto, tan poco lucido. En África la huella de los Estados Unidos no parece estar a la altura de la persistente penetración china, y también rusa. Por último, ya en el continente americano, Venezuela destaca como el mayor foco de inestabilidad en la vecindad regional y, al igual que en África, la ambición extractiva de materias primas por parte de China plantea un reto difícil de ignorar por el coloso del Norte.

No obstante, a pesar de todo lo mencionado, el gran dilema de la que es todavía la primera potencia mundial es el de decidir si profundiza en su reciente unilateralismo o si decide recuperar el liderazgo perdido... aunque no el mismo tipo de liderazgo. Frente al inevitable surgimiento de un modelo ideológico alternativo, cuya existencia ya no se puede negar ni cuyos valores se pueden aceptar, no al menos en su totalidad, los Estados Unidos pueden ser, si quieren, el promotor de una nueva forma de liderazgo, un liderazgo compartido con los otros actores internacionales que defienden el mismo modelo democrático liberal, como Europa, Canadá, Australia o las democracias asiáticas. Unas declaraciones recientes del secretario de Estado, Mike Pompeo, apuntan la posibilidad, esbozada al principio de este análisis, de que un segundo mandato de Trump podría llegar a sorprendernos: «maybe it's time for a new grouping of like-minded nations, a new alliance of democracies»³. La inminente caducidad del acuerdo de control de armamento nuclear New Start y las consiguientes negociaciones con Rusia para su renovación serán una primera, inminente piedra de toque para ver por dónde transitará la próxima Administración norteamericana, la lidere quien la lidere, en asuntos de gobernanza global.

¿Quo vadis, China?

Es habitual escuchar opiniones expertas en el sentido de que China es, se mire por donde se mire, la gran vencedora en esta crisis desatada por la COVID-19, especialmente en su vertiente económica y comercial. Tal vez sea algo más acertado decir que el país será de los menos perjudicados, las cifras macroeconómicas así lo avalan, pero la gran potencia exportadora mundial no podrá esquivar las consecuencias de una recesión que golpeará brutalmente a la totalidad de sus clientes. Disminuirá la capacidad adquisitiva de los consumidores occidentales y, por lo tanto, se reducirán las compras de productos *made in China*. Las autoridades de Pekín ya habían decidido, muy acertadamente, impulsar un cambio de modelo económico que incentive el consumo interno, paliando de este modo la inevitable merma de los ingresos de divisas, pero esto es algo que no se consigue de un día para otro.

³ BRUNNSTROM, David y PSALEDAKIS, Daphne. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-pompeo/pompeo-urges-more-assertive-approach-to-frankenstein-china-idUSKCN24O310>.

Comenzando, de nuevo, con la mirada puesta en el interior, el Partido Comunista pondrá todo su empeño en que la población china no perciba un retroceso en el nivel de vida alcanzado; en ello radica la legitimidad del propio Partido y de sus dirigentes. A esta prioridad se añaden algunas otras preocupaciones que el Gobierno no va a ignorar, desde luego. La evolución de las protestas en Hong Kong tiene influencia directa en la «provincia rebelde», Taiwán, cuyos ciudadanos no necesitan imaginar cómo sería su futuro tras una hipotética integración en la República Popular, les basta con mirar cómo se desarrollan los acontecimientos en la antigua colonia británica. La situación de la población uigur, musulmana, en Xinjiang puede derivar en inestabilidad, protestas e, incluso, en una radicalización que llegue a concretarse en la ejecución de acciones terroristas en una región clave, entre otras cosas, por ser lugar de paso y puerta de salida de la rama terrestre de la Nueva Ruta de la Seda hacia Paquistán y la península Arábiga. En el Tíbet, además del tradicional rechazo local a la dominación china, se da la circunstancia de que nacen los principales ríos de Asia, proveedores del agua que un país de 1.400 millones de habitantes necesita imperiosamente, por lo que también aquí, la estabilidad y el control de la meseta tibetana son vitales.

Más allá de sus fronteras los problemas no son menores. No solo los Estados Unidos, con Trump ahora o con Biden llegado el caso, se oponen a la expansión, sin reciprocidad por parte china, de empresas y tecnologías procedentes del gigante asiático. Alemania y otros países de la Unión Europea han endurecido las condiciones para admitir la presencia creciente de China. La necesidad detectada tras la crisis sanitaria de acortar y diversificar las cadenas de producción y distribución ha llevado a las autoridades europeas a poner sus ojos en África, con el valor añadido de contribuir así al desarrollo de este continente, con evidentes beneficios para la Unión en términos, entre otros, de alivio de la presión migratoria. Japón, por su parte, anunció ayudas para que las empresas niponas radicadas en suelo chino repatrien, al menos, parte de su producción⁴.

⁴ ALDAMA, Zigor. *El Correo*. <https://www.elcorreo.com/economia/empresas/2200-millones-para-empresas-japonesas-vuelvan-de-china-20200413211732-ntrc.html>.

Una relación no exhaustiva de otros focos de tensión, además de los ya citados, que habrán de ser gestionados con, o contra, la próxima Administración en Washington son la muy candente situación en los mares de China Oriental (fundamentalmente por las disputas territoriales con Japón) y Meridional (con Vietnam y Filipinas, principalmente), así como las incursiones en esos mares, que China considera propios, de formaciones aeronavales norteamericanas que, con las tropas estacionadas en Japón y en Corea del Sur, y con la clara sintonía entre los Estados Unidos y la India, producen en China una sensación de cerco inadmisibile. Por lo que respecta al otro gigante del continente, la India, los incidentes entre fuerzas militares de uno y otro son constantes, el último de ellos, en este mes de junio, con el resultado de un número indeterminado de muertos, a pesar de que ninguno de los contendientes portaba armas de fuego⁵. Mención especial merece el caso de Taiwán, como también se ha mencionado, pues no faltan las alusiones en documentos y declaraciones oficiales chinas a completar la integridad territorial de la República Popular, sin descartar ningún procedimiento para conseguirlo⁶.

Más allá de este entorno geográfico próximo, China seguirá incrementando lazos de colaboración que le permitan asegurar el suministro de materias primas y bienes de todo tipo (hidrocarburos, minerales, alimentos...), consolidar mercados para sus exportaciones y contrarrestar el cerco al que se siente sometida. Por ello continuará intensificando sus relaciones con África y con Iberoamérica. También en el océano Índico, cerrando acuerdos con Myanmar, Sri Lanka, Pakistán o Irán, entre otros. La asociación privilegiada con Rusia se mantendrá en tanto en cuanto sea beneficiosa, y de momento lo es, para ambos.

⁵ «Al menos 20 soldados muertos tras choque entre India y China». *Deutsche Welle*. Mundo. [https://www.dw.com/es/al-menos-20-soldados-muertos-tras-choque-entre-india-y-china/a-53836504#:~:text=Al%20menos%20veinte%20soldados%20indios,martes%20\(16.06.2020\)](https://www.dw.com/es/al-menos-20-soldados-muertos-tras-choque-entre-india-y-china/a-53836504#:~:text=Al%20menos%20veinte%20soldados%20indios,martes%20(16.06.2020).).

⁶ «Nuestro Ejército derrotará resueltamente a cualquiera que intente separar a Taiwán de China y defenderá la unidad nacional a toda costa». <https://www.dsn.gob.es/gl/actualidad/sala-prensa/libro-blanco-rep%C3%BAblica-popular-china-sobre-defensa-nacional-nueva-era-2019>.

¿Quo vadis, Rusia?

Otra de las escasas certezas de que disponemos es la de que el futuro de Rusia seguirá en las mismas manos que en las dos últimas décadas. Así lo confirma la reciente reforma legislativa⁷ para garantizar la permanencia del presidente Putin, con este cargo o con otro a definir en el futuro, al timón del país. Muchas son las carencias a las que se enfrenta el antiguo imperio de los zares: una demografía exigua y menguante para el país más extenso del mundo; la fuerte dependencia de los ingresos derivados de la venta de hidrocarburos; la necesidad de modernizar unas estructuras, públicas y privadas, heredadas de épocas anteriores, y el no disponer de un tejido industrial y tecnológico a la altura de otros actores relevantes excepto, eso sí, en lo tocante a la industria de armamento. La indiscutible habilidad del líder ruso para sobreponerse a estas limitaciones y, a pesar de ello, sacar el máximo partido de las fortalezas, que las hay, proporcionan a su gestión unos réditos indiscutibles. Réditos que se comprenden mejor si tenemos en cuenta que Rusia es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; que es primera potencia nuclear, a la par con los Estados Unidos y a gran distancia del resto, y que se asienta sobre un auténtico mar de petróleo y gas natural.

Partiendo de estas fortalezas, Rusia se ha erigido en el árbitro de la guerra en Siria y en la voz que tiene la última palabra en Oriente Medio; está llevando a cabo una agresiva política en el Mediterráneo, como pone de manifiesto su influencia en el conflicto de Libia; prosigue una creciente presencia en África y, en menor medida, en Iberoamérica; se está posicionando muy inteligentemente en el Ártico, ante las perspectivas que abre el deshielo progresivo en ese océano, y mantiene la asociación estratégica con China a la que ya nos hemos referido. Es en sus relaciones con Occidente, muy particularmente con Europa, dónde se manifiestan unas tensiones recurrentes, a pesar de los considerables lazos comerciales que unen a ambos vecinos. Si en 2014 fue Ucrania el punto de fricción, Bielorrusia lo es en estos momentos.

No es objeto de este breve análisis profundizar en las razones por las que Rusia, que en los años 90 quería coprotagonizar con Occidente el diseño de un nuevo marco de las relaciones internacionales tras el final de la Guerra Fría, haya pasado a cuestionar

⁷ «Referéndum en Rusia: resultados parciales dan abrumadora victoria a Putin y podrá buscar gobernar hasta 2036». *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53259006>.

frontalmente el orden liberal, como el propio presidente Putin declaró hace unos meses, días antes de la cumbre del G-20 en Osaka el verano de 2019⁸. Pero es así. La anexión de la península de Crimea rompió puentes con Europa que serán difíciles de reconstruir, y lo mismo cabe decir de las numerosas acusaciones de injerencia ilegítima en asuntos internos de países europeos⁹. Para buscar una salida a esta situación, que a nadie beneficia, será importante ver qué actitud toma el próximo presidente de los Estados Unidos.

Muchos otros actores tienen algo que decir en este panorama post COVID-19 y pos elecciones norteamericanas, la India, tal vez, el más relevante. Sus disputas de vecindad con China y con Pakistán la están acercando claramente a los Estados Unidos, hecho en el que juega a favor la buena sintonía entre ambos presidentes, y potencian la colaboración con Japón y Australia, los otros vértices del «diamante» que trata de contener a China en el Pacífico. En esta misma región no debemos obviar el papel del resto de países asiáticos ribereños que, a veces parecemos olvidarlo, han gestionado muy acertadamente la crisis sanitaria y que, desde un punto de vista geopolítico, quieren evitar caer en la perversa disyuntiva de tener que elegir entre China y los Estados Unidos.

Con frecuencia se repite en numerosos foros la frase de que África es el continente del futuro, y es verdad. Su evolución demográfica es impresionante; en apenas tres décadas acogerá una cuarta parte de la población mundial, unos 2.500 millones de personas. Es erróneo analizar el continente como si solamente hubiera una África, igual y homogénea de norte a sur. Hay datos de esperanza en algunos países, y motivos para el pesimismo en otros tantos. Tampoco América es, al sur del Río Grande, una entidad mínimamente cohesionada. La pandemia está, además, golpeando muy duramente unas sociedades y unas economías muy poco integradas y en mínimas condiciones de sobreponerse a la crisis inevitable.

⁸ «Lionel Barber and Henry Foy in Moscow, and Alex Barker in Osaka». *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/670039ec-98f3-11e9-9573-ee5cbb98ed36>

⁹ *EUROPA PRESS*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-reino-unido-acusa-rusia-planear-serie-ciberataques-contravarios-paises-20190523023545.html>.

¿Quo vadis, Europa?

En esa lucha de gigantes en la que están enzarzados los Estados Unidos y China, a Europa le resta un difícil papel a medio camino entre el de espectador preocupado y el de volver a ser, como antaño, el campo de la batalla librada por los dos grandes. No en términos bélicos esta vez, pero sí comerciales y tecnológicos. Todos los Estados miembros han sufrido el duro impacto de la pandemia. La recuperación, por ceñirnos a las repercusiones económicas, requerirá afrontar unos gastos hasta ahora nunca imaginados y que, afortunadamente y tras duras negociaciones, parecen asumidos por todos los socios. Pero esta nota positiva, de cooperación y consenso, no puede hacernos olvidar que los problemas de cohesión interna permanecen ahí, como lo estaban ya antes de la actual crisis. A la indiscutible trascendencia del *brexít*, haya o no haya acuerdo de salida ordenada, se añaden las discrepancias en lo que respecta a la penetración china en algunos países de la Unión¹⁰. Desencuentros también en cuanto a la relación trasatlántica, a una postura común frente a la asertividad de Rusia, a la profundización en temas de defensa... Lejos está también Europa de hablar con una sola voz en la muy cercana, y por ello muy preocupante, guerra de Libia, así como ante las iniciativas de Turquía en este conflicto y en aguas del Mediterráneo Oriental, en confrontación directa con los intereses de algunos Estados miembros de la Unión. Por último, para los países del Sur de Europa es la región del Magreb/Sahel la que requiere más atención, mientras que para los del Este y los bálticos lo es Rusia.

¹⁰ China ha firmado acuerdos comerciales con 17 países europeos, dando lugar a la denominación de «iniciativa 17+1». PARRA PÉREZ, Águeda. «La Ruta de la Seda Digital: la gran globalización china». *Documento de Opinión* 38/2020. IEEE.
http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO38_2020AGUPAR_sedadigital.pdf.

No son fáciles las negociaciones entre Bruselas y Moscú. Y cada vez que las aguas parecen calmarse, surgen nuevas trabas a la normalización del diálogo entre dos vecinos condenados a convivir y a entenderse. Ahí están el caso reciente de Bielorrusia o el presunto envenenamiento del líder opositor Alexéi Navalni¹¹.

Por todo lo anterior, se multiplican las llamadas a profundizar en lo que se ha venido a denominar «autonomía estratégica de la Unión»¹². Autonomía que no ha de manifestarse solamente en su vertiente de seguridad y defensa, sino también en lo cultural, en ciencia e investigación, en tecnología y, por supuesto, en comercio y en sus relaciones internacionales en general. El poder blando, por sí solo, ya no es suficiente. Europa seguirá apostando por el multilateralismo, pero al mismo tiempo, aunque sea un tanto contradictorio, tiene que aspirar al estatus de gran potencia, como afirmó recientemente el ex ministro alemán Joska Fisher¹³. La Comisión Europea de la presidenta Von der Leyen quiere ser una comisión geopolítica¹⁴. El alto representante Borrell ha patentado una original forma de expresar que la Unión debe buscar su propio camino entre China y los Estados Unidos: la *doctrina Sinatra (on my way)*¹⁵. Suena bien, pero no será fácil. Para ello se requiere una unanimidad interna de la que se está lejos, pero es que tampoco los actores externos nos lo van a facilitar. Empezando por el, hasta hace poco, indiscutible y tradicional aliado norteamericano.

¹¹ CARBAJOSA, Ana. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-08-24/los-analisis-clinicos-alemanes-apuntan-a-un-envenenamiento-de-navalni.html>.

¹² CARLOS IZQUIERDO, Javier de. «La nueva Estrategia de Seguridad Europea». Documento Marco IEEE 16/2016. 2016. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf.

¹³ FISHER, Joschka. «What kind of great power can Europe become?». <https://www.neweurope.eu/article/what-kind-of-great-power-can-europe-become/>.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION. https://ec.europa.eu/ireland/news/von-der-leyen-commission-union-strives-more_en.

¹⁵ BORRELL, Josep. Política Exterior. <https://www.politicaexterior.com/producto/la-doctrina-sinatra/>.

Para finalizar...

Son muchas las razones por las que podemos afirmar que nos encontramos inmersos en un mundo de incertidumbres. Estamos lejos de poder evaluar con claridad las consecuencias de la pandemia, aunque bien sabemos que serán muy graves. Los ojos del mundo están puestos en las elecciones estadounidenses con una mezcla de ansiedad e impaciencia. Ya nadie duda de que el orden internacional liberal, según valores occidentales, está siendo cuestionado desde dentro y desde fuera, que se nos escapa de entre los dedos sin saber qué nuevo modelo de gobernanza global nos espera a la vuelta de la esquina¹⁶. Mucho dependerá del camino que sigan, o mejor sería decir que impongan, las principales potencias; no solo los Estados Unidos y China, pero ellas dos, sobre todo. El pesimismo crece a la vista de la radicalización, acentuada durante la pandemia, de las relaciones internacionales.

La intensidad de la escalada debería llevar a unos y a otros a entender que lo más práctico, por no decir lo más inteligente, sería buscar un cambio de rumbo. Hay ámbitos de interés común, como las políticas medioambientales, la lucha contra el terrorismo o el control de los arsenales nucleares, en los que es imprescindible buscar puntos de encuentro, de cooperación. La pandemia, paradójicamente, brinda la posibilidad de unir esfuerzos en la búsqueda de una vacuna de forma coordinada o al consenso sobre cómo superar la crisis económica mundial. Y en aquellos otros campos en los que los intereses divergen, tratar de abordarlos antes desde la competición sujeta a normas por todos aceptadas, que desde la confrontación, evitando las posturas maximalistas. No es realista tratar de impedir la pujanza china, ya inevitable; tampoco hay que aceptar las reglas del juego injustas. La globalización, tan denostada a veces, nos da una salida viable: en un mundo tan interconectado, tan interdependiente, todos los actores tienen mucho que ganar, y mucho que perder. El mundo post COVID-19 no será una Arcadia feliz, pero tampoco es deseable un patio de vecinos eternamente mal avenidos.

¹⁶ PARDO DE SANTAYANA, José. «La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden mundial multipolar». *Documento de Análisis* 05/2020. IEEE.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA05_2020JOSPAR_multipolar.pdf.

Por otra parte, tampoco debemos pensar que un hipotético relevo en la presidencia norteamericana supondría la inmediata desaparición de las disputas geopolíticas en curso. Los Estados Unidos no van a recuperar el papel de *sheriff* global, ni lo pretenden; su prioridad inmediata radica en la situación interna, pero tampoco se pueden sustraer a su papel de primera gran potencia occidental. En un mundo multipolar, la comunidad de las democracias reunidas por los valores compartidos estaría en mejores condiciones de afrontar el reto que plantean las potencias que objetan la propuesta democrática liberal. Pero, al igual que le ocurre a la Unión Europea en su dilema entre fomentar el multilateralismo y, al mismo tiempo, potenciar su carácter geopolítico, esta necesaria cooperación entre democracias en la defensa de sus legítimos intereses no puede reproducir el viejo esquema, felizmente superado, de choque frontal entre bloques. Joska Fisher, de nuevo, señala el camino: «The West will have to find a way to live with China as it actually is. That means finding a path between kowtowing and confrontation, with Western values and interests serving as the guide»¹⁷. Defensa pues, que no imposición, de los valores occidentales como referencia, y negociación en todo lo demás.

Pero en tanto los deseos de un mundo más amable se materializan, todo parece indicar que después de esta tempestad tampoco vendrá la calma, todavía.

*Francisco José Dacoba Cerviño**

General de Brigada. ET
Director del IEEE

¹⁷ FISHER, Joschka. «The End of Western Opportunism». <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-china-conflict-values-must-trump-economic-interests-by-joschka-fischer-2020-08>

Mientras Asia se abre paso, Occidente se mira el ombligo

Resumen

El mundo está en un proceso de rápida transformación geopolítica: Asia emerge para recuperar después de cinco siglos la centralidad perdida en la historia humana; China podría desplazar en un par de décadas a los EE. UU. como primera potencia global y la Cuarta Revolución Industrial, que Asia afronta muy favorablemente, promete también grandes alteraciones de las premisas sociales y económicas que conocemos. La crisis del coronavirus que las naciones asiáticas han afrontado con muchos mejores resultados que las occidentales ha confirmado la buena estrella de las primeras.

Todo esto ocurre en una época en la que los grandes retos de la humanidad son globales, los mecanismos multilaterales se debilitan y Occidente parece haber perdido la pujanza y la confianza en sí mismo que le han hecho tan singular. Las estrategias de seguridad ya no pueden ignorar esta verdadera revolución del panorama mundial y tendrán que adaptarse al nuevo liderazgo asiático.

Palabras clave

Asia, Occidente, China, EE. UU., orden internacional, liderazgo, futuro, estrategia de seguridad.

***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.

As Asia breaks through, the West is navel-gazing

Abstract

The World is in a process of rapid geopolitical transformation: Asia emerges to recover after five centuries the lost centrality in human history; China could displace the US in a couple of decades. USA, as the first global power and the fourth Industrial Revolution, which Asia is facing very favourably, also promises major alterations in the social and economic premises we know. The coronavirus crisis that Asian nations have faced with far better results than Western nations has confirmed the good star of the former.

All this is happening at a time when the great challenges of humanity are global, the multilateral mechanisms are weakening, and the West seems to have lost the strength and self-confidence that have made it so unique. Security strategies can no longer ignore this real revolution in the global landscape and will have to adapt to the new Asian leadership.

Keywords

Asia, the West, China, USA, international order, leadership, future, security strategy.

Introducción

A mediados de febrero, justo antes de que la COVID-19 se convirtiera en una preocupación global, la Conferencia de Seguridad de Múnich 2020 proclamaba la desoccidentalización del mundo¹, lo que supone el reconocimiento del final de un largo periodo de cinco siglos en el que la comunidad internacional se ha ido occidentalizando al ritmo que el planeta se iba globalizando. En el último siglo este proceso se ha realizado además identificando el modelo democrático y liberal como referencia de modernidad.

La razón de ser de este proceso de desoccidentalización, aunque responda también a elementos de crisis interna de Occidente, se debe fundamentalmente al ascenso de Asia, el continente que alberga más de la mitad de la población mundial, y a la clara voluntad del Partido Comunista Chino de modernizar su país rechazando el modelo democrático-liberal. En la actualidad, Asia es la región que crece más deprisa del mundo y durante esta década su economía llegará a superar a todas las demás juntas². El centro de gravedad, no solo cuantitativo, de la actividad humana se está desplazando hacia el este y el océano Pacífico ha sustituido al Atlántico como vía principal de intercambio comercial, devolviendo a Asia al lugar que ha ocupado durante la mayor parte de la historia. Por otra parte, Occidente, en su conjunto, está envejeciendo y perdiendo porcentaje de la población global. Únicamente EE. UU. presenta una razonable salud demográfica. En un mundo globalizado, la demografía está ganando peso geopolítico a pasos agigantados³.

La profunda crisis producida por la actual pandemia ha puesto además de relieve cómo las naciones más avanzadas del continente asiático han sabido reaccionar más rápido y con mejores resultados que los viejos líderes de Occidente, tomando el testigo de la excelencia, hasta fechas recientes monopolio de las naciones de raíz europea y reafirmandose como modelos propios y no solo como buenas imitaciones de las naciones que, en su día, fueron las potencias coloniales.

Esta desigual actuación, tan favorable para los asiáticos, está llevando a muchos intelectuales occidentales a hacer juicios severos respecto a sus propios Estados. Así,

¹ *Munich Security Report 2020, Westlessness*. Disponible en https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

² LEE, Hsien Loong. «The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation». *Foreign Affairs*. Julio/agosto de 2020.

³ EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics». *Foreign Affairs*. Julio/agosto de 2019.

el historiador británico, Niall Ferguson, que en 2011 en su famoso libro *The West and the Rest* auguraba el imparable resurgir de Asia, «está siendo extremadamente crítico con los Gobiernos occidentales por su respuesta tardía, y en muchos casos incluso estúpida (en palabras del historiador), frente a la pandemia»⁴ y suele recordar cómo, en enero de este año, en la reunión de Davos, se sorprendió por la escasa atención que se prestó al peligro de una pandemia que se derivaba del brote chino del coronavirus y cómo toda la atención se dirigió al cambio climático y a la joven Greta Thunberg.

En la actualidad, el creciente enfrentamiento entre Washington y Pekín es, sin duda, la principal preocupación estratégica y el gran elemento que está reacomodando el orden internacional. Pero esta circunstancia no tendría una naturaleza tan revolucionaria y transformadora del orden geopolítico si no viniera acompañada del auge de Asia en su conjunto. Dentro de dos o tres décadas las grandes decisiones globales se tomarán probablemente en las capitales de dicho continente y no en las de Occidente, como ocurría hasta hace fechas muy recientes.

Este documento defiende que el ascenso de Asia supone una transformación gradual, pero profunda del panorama global, el vector de cambio geopolítico más importante a largo plazo, que la trampa de Tucídides está acaparando una atención desproporcionada, apantallando parcialmente la relevancia del fenómeno asiático global, y que Occidente ya no puede pretender que el mundo se siga acomodando a sus criterios y su liderazgo. Mantener viejos planteamientos estratégicos aumentará las tensiones entre las potencias y solo hará que vivamos en un mundo más peligroso y que probablemente «el batacazo» final sea mayor.

Asia alcanza la mayoría de edad

Hasta el siglo XVI, con la llegada de los navegantes europeos a las costas de Asia, este continente era el centro de gravedad del mundo y actuaba como un sistema internacional por medio de intercambios económicos y culturales⁵. A partir de entonces, las naciones

⁴ FERGUSON, Niall. Entrevista en *El País*, 2 de agosto de 2020. Disponible en <https://elpais.com/ideas/2020-08-01/niall-ferguson-la-segunda-guerra-fria-ha-llegado-para-quedarse.html>.

⁵ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster 2019.

europas dominaron los océanos y la innovación en prácticamente todos los ámbitos⁶, hasta llegar a enseñorearse de todos los continentes por medio de sus imperios coloniales. Las regiones de Asia empezaron a comerciar y a recibir mayor influencia de Europa que lo que estas regiones interactuaban entre sí.

A finales del siglo XIX, una nación asiática, Japón, entró en el club de las naciones industriales más desarrolladas. En la Segunda Guerra Mundial, EE. UU. la borró del mapa, pero pronto volvió a resurgir de la mano de Washington; la amenaza de las potencias comunistas así lo exigía. El fin del colonialismo y de la Guerra Fría ha permitido que la dependencia de Asia en relación con las potencias occidentales se haya revertido y ahora las regiones asiáticas comercian y se relacionan entre sí más de lo que lo hacen con Occidente. Desde 2016, el volumen de comercio intraasiático supera al del continente con el resto del mundo⁷. La pandemia del coronavirus, al impulsar una globalización más regionalizada, está reforzando aún más el sistema económico del gran espacio Indo-Pacífico, haciendo que dicho continente vaya reduciendo aún más su dependencia del exterior, con la excepción de la importación de materias primas que, lógicamente, no deja de crecer.

Mundial	China	Bangladesh	Camboya	Vietnam	Nepal	Filipinas
2,5 %	6,1 %	8,2 %	7,1 %	7 %	7 %	6 %
India	Indonesia	Laos	Malasia	Myanmar	Tailandia	Pakistán
5 %	5 %	4,7%	4,3 %	2,9 %	2,4 %	1 %

Tabla 1. Crecimiento del PIB en 2019 por países. Fuente: Banco Mundial.

Este proceso ha ocurrido por sucesivas olas de desarrollo económico. La primera la protagonizó Japón entre los años 50 y 70 del siglo XX. En solo tres décadas, Japón

⁶ PARDO DE SANTAYANA, José. «¿Qué mundo es el que se acaba?». *Documento de Análisis IEEE* 23/2019, 4 de septiembre de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA23_2019JOSPAR_mundo.pdf.

⁷ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*, Simon & Schuster 2019.

superó a Alemania y se posicionó como la segunda economía del mundo. Después, en los años 70 y 80, inspirada por el ejemplo de Japón, vino la ola de desarrollo de los denominados «tigres asiáticos» (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). En las dos últimas décadas del siglo pasado, la tercera ola de desarrollo asiático permitió que China diera el gran salto. Los países ya desarrollados en las dos olas anteriores lo facilitaron enormemente gracias a su enorme impulso inversor. Ahora, desde principios de este siglo, los Estados del sur y sudeste Asiático, con sus 2.500 millones de habitantes —un tercio de los habitantes del mundo, la población más joven del continente y países con un crecimiento económico muy alto (tabla 1)— están inmersos en la cuarta ola de desarrollo⁸. Progresivamente, estas últimas regiones de Asia irán ganando protagonismo global.

Las dos primeras olas tuvieron un impacto menor en la economía global porque la población de todas aquellas naciones juntas equivalía a dos tercios de la de EE. UU., sin embargo, la tercera —la de China, con un sexto de la población mundial— terminó generando en la primera década de este siglo un periodo sostenido de crecimiento global, así como un alza en el precio de las materias primas que afectó muy positivamente a las economías de las regiones exportadoras de estas mercancías, como Iberoamérica, África y Oriente Medio. Otro fenómeno que ha sido determinante en la configuración del orden globalizado, al convertirse el gigante asiático en la fábrica del mundo, ha sido la expansión de las cadenas de valor a nivel planetario. La mayoría de las corrientes comerciales están ahora vinculadas a complejos procesos de producción, en los que las mercancías pueden cruzar varias veces las fronteras internacionales antes de llegar a su destino final en el mercado. El Banco Mundial estima que más de dos tercios del comercio total se produce a través de estas cadenas de valor mundiales que apoyan la producción transfronteriza⁹.

Todo ello ha contribuido a que el comercio mundial de mercancías haya aumentado del 16,7 % del PIB mundial en 1960 al 46,1 % en 2018. Incluyendo los servicios, el valor del comercio total ascendió a casi el 60 % del PIB mundial en 2018. A medida que el mundo se ha ido integrando, la actividad económica se ha concentrado menos en América del

⁸ Ibídem.

⁹ GERSTEL, Dylan y SEGAL, Stephanie. *Allied Economic Forum, Lessons Learned*. CSIS Brief, agosto de 2020, pp. 2. Disponible en file:///C:/Users/Jose/Downloads/200805_Economics_AlliedForum_v5_FINAL.pdf.

Norte y Europa, mientras que los países de Asia oriental y meridional, especialmente China, representan una proporción cada vez mayor de la producción mundial. El porcentaje de EE. UU. en el PIB mundial cayó del 40 % en 1960 al 24 % en 2019, mientras que en el caso de China se cuadruplicó, pasando del 4 % al 17 % en el mismo periodo de tiempo¹⁰.

La cuarta ola de desarrollo económico de Asia puede llegar a tener un impacto aún mayor que la anterior. No es solo la cuestión demográfica ya citada, al albergar dicha región uno de cada tres habitantes del planeta, con una población joven y en expansión. El gran proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda está movilizando allí unos recursos de toda índole sin precedentes y tejiendo una red de conectividad extraordinariamente dinamizadora. Para la Cuarta Revolución Industrial, el subcontinente indio cuenta con la ventaja de la excelencia de su población en los ámbitos matemáticos e informáticos. A medida que sus Estados mejoren en porcentajes de educación de calidad, la relevancia de dicha singularidad será cada vez mayor. Además, en la transformación tecnológica del mundo, las naciones más avanzadas de Asia ya dominan muchos de sus vectores clave, ofreciendo a los países menos desarrollados del continente modelos de imitación y éxito, a modo de una gran ósmosis asiática que con la regionalización de la nueva globalización se ve aún más favorecida.

La combinación de este crecimiento económico, con la estabilidad geopolítica y el pragmatismo tecnocrático característico de los Gobiernos asiáticos ha dado lugar a una nueva ambición propiamente asiática en relación con el orden global. Las naciones asiáticas ven su regreso al liderazgo de la historia como un destino natural y ya no aceptan la tutela de Occidente. Al contrario, tienen plena confianza en el potencial de sus pueblos y desean que sus Estados se rijan cada vez más por sus propias referencias civilizacionales, tomando de Occidente aquello que les conviene. En 2014, el presidente chino, Xi Jinping, declaró ante una reunión de líderes asiáticos en Shanghái: «Corresponde al pueblo de Asia manejar los asuntos de Asia, resolver los problemas de Asia y defender la seguridad de Asia». Sus vecinos temen el ascenso meteórico y las ambiciones de China, pero comparten el sentimiento de Xi. Los asiáticos quieren tener también parte en unas reglas de juego que, hasta ahora, han sido dictadas por potencias

¹⁰ Ibídem, pp. 2 y 3.

foráneas¹¹. Por otra parte, no se puede ignorar que el orden internacional liberal basado en normas que hasta fechas recientes servía de referencia al ordenamiento internacional es un constructo occidental en todos sus aspectos.

Una ventaja añadida de las naciones asiáticas es que tienen mayor paciencia estratégica y miran con prioridad al largo plazo, mientras que las occidentales parecen presas de la inmediatez¹². En Asia, se habla además de valores propiamente asiáticos: ética del trabajo, primacía de lo colectivo sobre lo individual, confianza en el Estado, gobernanza tecnocrática, capitalismo mixto y conservadurismo social, todo ello con un cierto paternalismo confuciano. Los valores justificarían enfoques distintos de las relaciones internacionales y marcarían las pautas en la hora de Asia.

El éxito obtenido en el combate contra la COVID-19 parece confirmar dicho punto de vista. Ciertamente, las naciones asiáticas han contado con la experiencia adquirida en las anteriores pandemias de SARS en 2003 y MERS en 2015 que les afectaron en mucha mayor medida que a los países occidentales¹³. Sin embargo, la diferencia apabullante en los datos de los muertos por cada millón de habitante en la crisis actual entre las naciones más avanzadas de ambos grupos de Estados —en Occidente: Bélgica 868, Reino Unido 704, España 597, Italia 583, Suecia 568 y EE. UU. 516; en Asia: India 36, Indonesia 23, Japón 9, Corea del Sur 6, Singapur 5 y China 3¹⁴—, aunque haya que tomarlos con cierto escepticismo, ha reforzado la confianza en sí misma de las naciones asiáticas. Sus economías también parece que vayan a salir mejor paradas del *shock* provocado por esta pandemia. Francis Fukuyama argumenta que la crisis del coronavirus puede hacer que los países que refuercen su influencia y prestigio sean aquellos que se perciban como eficaces en la lucha contra la COVID-19, el tipo de régimen (democracia liberal o autoritarismo) importaría menos que la velocidad con la que se adoptan soluciones¹⁵.

¹¹ PARDO DE SANTAYANA, José. «Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo». *Panorama Estratégico* 2020. IEEE, marzo de 2020, p. 135. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2020.pdf.

¹² ROJAS, Enrique. «Tener perspectiva». Tercera de ABC, 1 de agosto de 2020.

¹³ *What's Happening with South Korea's Pandemic Response*. CSIS video. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=QW0Q8cSBpUA>.

¹⁴ *El País*. «La crisis del coronavirus, situación global». Consultado el 15 de agosto. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2020/06/29/actualidad/1593428011_709853.html?rel=friso-portada.

¹⁵ FUKUYAMA, Francis. «The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus». *The Atlantic*. 30 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025>.

Mientras Asia mira de frente al porvenir, las naciones occidentales dan claros signos de cansancio civilizacional. La gran nación estadounidense se está fracturando en dos almas contrapuestas y en la UE el proyecto originario se ha estancado; además del *brexit*, proliferan los partidos antieuropeos y los de los extremos del arco político. Por otra parte, sus sociedades se consumen en debates estériles, derribando estatuas y cuestionando hasta el absurdo lo divino y lo humano, en un acto de extrema rebeldía contra la naturaleza humana, pasando por alto las valiosísimas aportaciones de toda índole de las naciones de raíz europea a la historia universal. Todo ello desvía la atención del gran proceso de evolución geopolítica que alterará muchas de las premisas sobre las que hasta ahora se construía el mundo que conocemos.

El mundo gira cada vez más deprisa

Si no se produce un cataclismo que detenga la transformación del mundo, en un par de décadas este apenas se parecerá al actual: China será la nación con la mayor economía, según todos los indicadores, Asia se habrá convertido en el centro de gravedad de la actividad humana en su conjunto, la transformación tecnológica se habrá hecho más patente en Asia que en ningún otro continente; en resumen: como en el imaginario de Cristóbal Colón, las tierras monzónicas se habrán convertido de nuevo en sinónimo de riqueza y exuberancia vital sin igual.

La convergencia de estos tres grandes agentes de cambio geopolítico, cada uno de ellos de naturaleza revolucionaria: sustitución de EE. UU. por China como primera potencia global, desplazamiento del centro de gravedad del mundo de Occidente a Asia y Cuarta Revolución Industrial, hace que vivamos en un orden internacional de inspiración heraclitiana, donde la transformación permanente es la propia esencia del orden¹⁶. Pero, a diferencia de las anteriores reconfiguraciones del orden global, las producidas por las guerras mundiales, la caída del Muro de Berlín o el 11-S, esta vez no se trata de un cambio brusco, sino de un proceso gradual que debilita los mecanismos de reacción.

La actitud de Pekín, que muestra una postura cada vez más determinada en la persecución de sus objetivos geopolíticos, así como su clara negativa a aceptar el orden

¹⁶ PARDO DE SANTAYANA, José. «La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar». *Documento de Análisis 05/2020*. IEEE, 26 de febrero de 2020. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA05_2020JOSPAR_multipolar.pdf.

internacional liberal basado en normas de inspiración norteamericano, centra la atención estratégica de las potencias occidentales y hace que no se preste suficiente atención a toda la complejidad del panorama estratégico y que este se siga interpretando con una perspectiva centrada en Occidente. Que una potencia ceda a otra la posición de primacía en el olimpo del poder mundial no deja de responder a los ciclos de la historia y antes o después tendrá que ocurrir. Ciertamente, esta circunstancia genera fuertes tensiones y empuja al enfrentamiento entre las partes implicadas, como indica Graham Alison, al referirse a la trampa de Tucídides¹⁷. Pero lo esencial, como también propone el politólogo norteamericano, es evitar que dicha trampa se consuma.

Por otra parte, el ascenso de China tiene sus límites y no es previsible que vayamos a pasar de un mundo hegemónico estadounidense a uno chino, ni que Washington vaya a dejar de ser un centro de decisión estratégico de primer orden. EE. UU. seguirá siendo una gran potencia estratégica y económica, ya que cuenta con algunas ventajas no desdeñables: está situado entre los dos grandes océanos, el Atlántico y el Pacífico, que le dan seguridad, le permiten elegir sus alianzas y facilitan el acceso libre a las grandes rutas del comercio mundial. Es, en la actualidad, la primera economía e industria del mundo. Cuenta con un sector científico-tecnológico superior; tiene las Fuerzas Armadas más avanzadas, con una red de bases militares global; dispone de un amplio territorio nacional y es rica en recursos naturales.

Probablemente el panorama global evolucione hacia un sistema multipolar complejo y variable. No solo el mundo avanza en esa dirección, Asia, en particular, también. En esta década, la India superará en población a China tanto en cantidad total como, sobre todo, en proporción de ciudadanos en edad laboral y, si en la actualidad China cuenta con la ventaja demográfica respecto a los EE. UU. de cuatro a uno, a finales de este siglo esta podría reducirse a solo dos y medio, con una población china mucho más envejecida¹⁸.

El papel de la potencia norteamericana seguirá siendo determinante en el continente asiático, porque sigue siendo el Estado con la fuerza militar más potente desplegada en el espacio Indo-Pacífico y porque es esencial en el sistema de equilibrios regionales.

¹⁷ ALISON, Graham. «The Thucydides Trap: Are the U. S. and China Headed for War? *The Atlantic*. 24 de septiembre de 2015. Disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756>.

¹⁸ EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics». *Foreign Affairs*. Julio/agosto de 2019.

Además, su presencia militar sigue siendo vital. Sin ella, Japón y Corea del Sur se verían obligados a contemplar el desarrollo del arma nuclear¹⁹.

Sin embargo, desde la perspectiva de la mayoría de las élites políticas y académicas asiáticas, el compromiso de Washington con Asia durante el mandato de Trump se está limitando principalmente a la península de Corea y China, quedando todo lo demás en un segundo plano. Al dar la espalda a la construcción de alianzas, ha debilitado el marco de gestión requerido para inhibir la escalada militar en Asia en un momento de complejas interacciones entre los sistemas de armas de alta gama. La confianza mutua y los entendimientos implícitos que unieron a los EE. UU. con sus aliados en Asia se han diluido seriamente²⁰.

Respuesta estratégica

En algunas instancias de Washington y de las capitales aliadas se propone un gran frente de las democracias para oponerse a China, la potencia autoritaria. El campo de batalla sería principalmente de naturaleza económico-tecnológica. Este designio estratégico pretende continuar con la complicidad y a costa de las potencias asiáticas más favorables el liderazgo estratégico anglosajón del mundo. Para ello, se necesitaría la participación decidida de las democracias asiáticas y no parece que estas sean muy favorables. La mayoría de los Estados asiáticos no quiere que EE. UU. los arrastre a su enfrentamiento con China. Su continente sería el principal teatro de la contienda y sufriría las consecuencias más graves, poniendo en peligro el resurgir de Asia.

Lee Hsien Loong, primer ministro de Singapur, lo expresa de la siguiente manera: «Asia ha prosperado porque desde el final de la Segunda Guerra Mundial la *Pax Americana* proporcionó un contexto estratégico favorable. Pero ahora, la problemática relación entre EE. UU. y China plantea profundas preguntas sobre el futuro de Asia y la forma del orden internacional emergente. Los países del sudeste asiático están especialmente preocupados, ya que viven en la intersección de los intereses de varias potencias

¹⁹ LEE, Hsien Loong. «The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation». *Foreign Affairs*. Julio/agosto de 2020.

²⁰ KAPLAN, Robert. «Asia's Coming Era of Unpredictability». *Foreign Policy*. 1 de septiembre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/09/01/asias-coming-era-of-unpredictability>.

importantes y deben evitar ser atrapados en el medio o forzados a tomar decisiones odiosas»²¹.

Por otra parte, mientras en el mundo crecen las tensiones geopolíticas y se debilitan los mecanismos multilaterales, las grandes preocupaciones que atenazan a la humanidad, como el desarrollo sostenible, el cambio climático o la seguridad sanitaria, requieren enfoques de entendimiento y colaboración que un mundo dividido en frentes antagónicos haría muy difícil.

En el futuro habrá que desarrollar estrategias de seguridad imaginativas y distintas que se vayan adaptando al rápido cambio del panorama geopolítico, que incluyan los puntos de vista de las potencias asiáticas y que fíen la contención de China a la pluralidad de potencias que de forma natural se asocian para hacer resistencia al hegemon regional emergente, buscando a la vez espacios de acuerdo para abordar los grandes retos de la agenda común. Ello requeriría una Europa fuerte que ahondara de verdad en su dimensión exterior y de seguridad, pero que dejara holgura a sus viejas naciones en lo interior para no encender aún más las pasiones nacionalistas. La relación con Moscú también es clave, porque si su vínculo con Pekín se debilita, China se verá obligada a moderar sus expectativas estratégicas.

Conclusiones

El panorama geopolítico global se está transformando por la convergencia de tres grandes revoluciones —la emergencia tanto de Asia como de China, su principal potencia, y la Cuarta Revolución Industrial— que sitúan a dicho continente cada vez más en el centro del devenir internacional. En un par de décadas el proceso se habrá consumado, pero al ser gradual no está generando la percepción de profundo cambio que de ello se deriva. No se trata únicamente del paso de un modelo internacional a otro, la transformación es la propia esencia de un orden global heraclitiano donde «todo cambia y nada permanece».

Las viejas inercias hacen que desde Occidente se quiera continuar con unas lógicas estratégicas ya superadas. Además, la rivalidad entre Washington y Pekín está

²¹ LEE, Hsien Loong. «The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation». *Foreign Affairs*. Julio/agosto de 2020.

ocultando, en parte, la trascendencia de los otros dos vectores de alteración del orden mundial. Sin embargo, en el gran continente asiático, que alberga a más de la mitad de la población del mundo, se es plenamente consciente de que ya le ha llegado su hora — o simplemente que después de cinco siglos se ha vuelto a la normalidad—, los mejores resultados frente a la crisis del coronavirus han confirmado a sus naciones que es tiempo de sacudirse la tutela de Occidente. La percepción de crisis de las sociedades de raíz europea también lo facilita.

Progresivamente, los valores y modelos occidentales dejarán de ser las únicas referencias globales. En los ámbitos de seguridad estamos viendo la emergencia de múltiples polos de poder con ambiciones propias. EE. UU. pasará de ser el gran árbitro a un actor más, sin duda de primerísimo orden, pero con una autoridad moral muy reducida. Los principales designios estratégicos se focalizarán en el gran espacio Indo-Pacífico, pero en la pluralidad del orden internacional habrá mucho margen para defender valores e intereses legítimos y preservar en lo posible el gran legado de Occidente.

Europa no debe quedar al margen de todo ello. Apostar por un gran frente de las democracias contra China, líder de las potencias autoritarias, es una apuesta muy peligrosa, además de perdedora; las naciones asiáticas no van a aceptar dicho juego: serían las grandes perjudicadas y tampoco desean perpetuar unas jerarquías establecidas en la era colonial.

Si la UE no profundiza seriamente su integración en materia exterior y de seguridad puede convertirse en un cero a la izquierda o en un «parque temático», como indica el ministro Josep Piqué²². En cualquier caso, hay que aceptar y adaptarse al nuevo liderazgo asiático en un orden multipolar complejo y variable donde el porvenir de la humanidad dependerá de la capacidad para preservar la paz y abordar los grandes retos comunes.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

²² PIQUÉ, Josep. *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanzas del siglo XXI: ¿un mundo posoccidental con valores occidentales?* Editorial Deusto, mayo de 2018.

La nueva carrera nuclear tras 75 años de era atómica

Resumen

En los 75 años de era atómica, el mundo ha vivido épocas de temor y de distensión respecto al empleo de las armas nucleares. Al comienzo del segundo decenio del siglo XXI parece que está de nuevo surgiendo una tendencia al empleo de este tipo de armas para la resolución de las crisis. Si esto fuese así, el actual régimen de no proliferación nuclear podría cambiar drásticamente, especialmente en lo que se refiere a los tratados internacionales que consiguieron la reducción de estos armamentos y evitaron su proliferación. En la disputa por el liderazgo mundial destacan las nuevas posturas nucleares de EE. UU., Rusia y posiblemente China. Del modo en que actúen estos Estados dependerá, en gran medida, el futuro nuclear en el nuevo orden global.

Palabras clave

Nuclear, proliferación, tratados, EE. UU, China, Rusia.

***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.

New nuclear race after 75 years of atomic age

Abstract

In 75 years of atomic age the world has experienced times of fear and rapprochement regarding the use of nuclear weapons. At the beginning of the twenty-first century's second decade, a trend towards the use of nuclear weapons in crisis resolution seems to be emerging again. If this were to happen, the current nuclear non-proliferation regime could change dramatically, especially concerning international treaties which have led to these weapons reduction and prevented their proliferation. In the dispute over global leadership, the new nuclear postures of the US, Russia and possibly China, stand out. How these states act will largely determine the nuclear future in the new global order.

Keywords

Nuclear, proliferation, treaties, US, China, Russia.

Introducción

Recientemente se ha recordado el nacimiento de la era atómica, 75 años después del empleo del armamento nuclear sobre las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. En este periodo de tiempo han ocurrido numerosos acontecimientos relacionados con la proliferación nuclear, que llevaron al mundo a posturas de máxima tensión y que parecía que con la desaparición de los grandes bloques había tomado la senda de la reducción y el camino hacia la no proliferación.

Sin embargo, las posturas revisionistas en el nuevo orden multipolar han ocasionado que las potencias atómicas se hayan visto en la tesitura de examinar sus estrategias nucleares para mantener su estatus o para mejorar sus respectivas posiciones. Por ello, los programas de modernización de armamento nuclear han demostrado que, en esta carrera por el poder, la disuasión se está imponiendo al control de armamentos. Esto podría traer consigo el riesgo de la proliferación nuclear y la posible vuelta a escenarios en que la humanidad hizo frente a los peligros de un enfrentamiento de estas características.

A lo largo del presente documento se estudiarán los casos de EE. UU., Rusia y China como potencias globales que pretenden mantener su estatus, ocupar el espacio que le corresponde o aspirar al liderazgo respectivamente. Estas tendencias geopolíticas se plasman en diferentes estrategias entre las cuales se encuentran las de tipo nuclear.

Para alcanzar sus pretendidos objetivos, los referidos Estados se encuentran diseñando nuevos tipos de armas nucleares, cuyo desarrollo puede entrar en confrontación con lo estipulado en los tratados relacionados con la reducción de armamentos y la no proliferación nuclear. Por dicho motivo es posible que en un futuro no muy lejano muchos de estos acuerdos, cuyo consenso fue fruto de grandes esfuerzos, pasen por momentos críticos e incluso se den circunstancias que lleven a su modificación o desaparición.

El contexto geopolítico en el nuevo orden nuclear

La situación geopolítica del futuro pospandémico tiene los visos de un incremento en la brecha que cada vez se abre con mayor profusión entre los EE. UU. y China, a la que hay que sumar la posición de Rusia como gran potencia, en relación con la pugna entre los grandes actores con capacidad nuclear.

A este conflicto de intereses por el liderazgo mundial se suman la predisposición de las potencias regionales nucleares por ocupar un espacio de mayor poder en su ámbito de influencia y el temor de otros Estados con capacidad nuclear a que sus rivales puedan poner en peligro sus intereses vitales. En este contexto se pueden comprender las reacciones de determinados actores en el continente asiático como pueden ser India, Paquistán o Corea del Norte y las secuelas derivadas que los países del entorno puedan poner en marcha para garantizar su seguridad.

Igualmente, los Estados europeos con capacidad nuclear y sus socios se encuentran a la expectativa de la evolución de los acontecimientos en un entorno en el que las relaciones trasatlánticas no pasan por sus mejores momentos, al tiempo que Rusia vuelve de nuevo a su tendencia geopolítica natural de expansión hacia su eje suroeste. Teniendo en cuenta que el arsenal ruso de armas subestratégicas se situaba alrededor de las 1.850 unidades, no parece que su tendencia sea puramente disuasoria¹.

A los actores globales y regionales nuclearizados hay que añadir la necesidad que pueden sentir diferentes países por alcanzar la capacidad nuclear militar, ya sea para respaldar su predisposición geopolítica al liderazgo en sus respectivas regiones o, por el contrario, cuestionar la corriente expansionista de potencias que buscan la extensión de su espacio de influencia. En este sentido es especialmente preocupante la situación en el gran Oriente Medio, donde la rivalidad entre iraníes y saudíes alcanza a toda la región en la que se encuentra Israel como potencia nuclear no declarada.

¹ ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS. *Nuclear weapons in a new geopolitical reality. An urgent need for new arms control initiatives*. No. 109. The Netherlands, January 2019, p. 5.



Figura 1. Estimación del inventario mundial de cabezas nucleares. Fuente: Arms Control Association. «Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance». August 2020. [Consultado el 21/8/2020]. Disponible en <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>.

La dirección en que apunta el fenómeno evolutivo de la globalización, en un contexto multipolar, se podría calificar como de claro realismo ofensivo. Esta corriente, en la que cabe destacar al profesor John Measheimer, coincide plenamente con un nuevo orden en el que los actores emergentes plantean una postura revisionista y no se limitan a someterse al sistema establecido, buscando una nueva posición en la jerarquía de las potencias². Sin embargo, para posicionarse en los puestos de la cabeza se necesita una credibilidad nuclear suficiente que respalde otras aspiraciones hegemónicas, como pueden ser las comerciales, económicas, territoriales o ideológicas.

² MEARSHEIMER, John J. y ALTERMAN Glenn. *The tragedy of great power politics*. WW. Norton & Company 2001, pp. 53-57.

La cultura estratégica nuclear de los grandes actores

Focalizando el contenido de este documento en los tres mayores actores nucleares globales, se tratará a continuación cómo EE. UU., Rusia y China pueden emplear la posesión de armas nucleares como un respaldo a sus estrategias de ámbito mundial y de defensa de sus intereses vitales. Aunque EE. UU. sería el Estado que comenzó a hacer pública su orientación nuclear con la Nuclear Posture Review (NPR) del año 2018, no es menos cierto que Rusia, a principios de 2020, también hizo pública su propia estrategia nuclear. La opacidad de China en este sentido no quiere decir que mediante los hechos no haya demostrado el interés en este tipo de armamentos, para respaldar su tendencia de expansión global, comenzando por la región más próxima a sus costas.

EE. UU. y la NPR de 2018: promesas cumplidas

Tras la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca, su actitud cambió radicalmente respecto a su antecesor, Barack Obama. La Administración Trump contemplaba la competencia entre los actores globales destacando claramente la rivalidad que planteaban los rusos, chinos, iraníes y norcoreanos. Por ello, cuando en 2018 se publicó la nueva NPR se identificó a dichos Estados como amenazas³.

Estas amenazas percibidas no solo se consideraron en el ámbito nuclear, sino que se hizo un espacial énfasis en otro tipo de ataques, como pueden ser los cibernéticos, que podrían ser causa de unos daños tan importantes e incluso mayores que los del armamento atómico. Por ello, el empleo de las armas nucleares se abre como un amplio abanico de posibilidades y respuestas graduadas, lo que hace que en la NPR se plantee la necesidad de una profunda revisión, actualización e incluso la modernización de las capacidades de las armas atómicas estadounidenses⁴.

³ OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review, February 2018*, p. I. [Consultado el 12/8/2020]. Disponible en <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>.

⁴ *Op. cit.*, pp. 41-50.

El foco de la preocupación nuclear norteamericana se centraba en Rusia, ya que los rusos habían cometido actos que rompían el orden internacional en su periferia inmediata, entre los que destacaba el caso de Crimea. Los norteamericanos consideraron que Rusia había focalizado su estrategia nuclear en el concepto «escalar para desescalar», donde la tensión en una crisis podría ser aumentada mediante el potencial empleo de las armas nucleares, para posteriormente buscar la distensión desde una postura de fuerza y unas negociaciones favorables⁵.

Los estadounidenses consideraron a China como el nuevo gran desafío, ya que buscaba desplazar el poder norteamericano no solo en el ámbito nuclear, sino también en el espacial y el cibernético. Como hecho significativo se citaba la construcción de una barrera de islas artificiales en el mar de la China que, ante la amenaza instalada en ellos, obligaría a retroceder al potencial aeronaval norteamericano. Por este motivo, EE. UU. debería encontrarse preparado para responder ante un ataque nuclear o convencional de China contra sus intereses o los de sus aliados⁶.

Las consecuencias derivadas de la NPR del 2018 se han empezado a notar en el campo de las armas nucleares, ya que la Administración Trump ha hecho un especial énfasis en la modernización y la puesta en servicio de nuevos tipos de armamento de estas características. Por ello, al plan de modernización de Obama se han añadido nuevas capacidades, entre las que se incluye dotar a los actuales submarinos de misiles nucleares balísticos (SSBN, por sus siglas en inglés) con armas de diferentes potencias e incorporar plenamente esta capacidad de respuesta graduada en la próxima generación de sumergibles⁷.

Los planes de Trump se hicieron realidad cuando en 2020 el USS Tennessee (SSBN-734) zarpó portando misiles con ojivas W76-2. Según John Rood, subsecretario estadounidense de política de defensa, esta capacidad «fortalece la disuasión y proporciona a los Estados Unidos un arma estratégica de bajo rendimiento rápida y con mayor supervivencia; apoya nuestro compromiso con la disuasión extendida; y

⁵ GÓMEZ CASAL Marcos. «Revisión de la postura nuclear norteamericana del 2018: un devenir en la historia del arma nuclear». *Documento de Opinión* 45/2018. IEEE pp. 11-12. [Consultado el 12/8/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO45-2018_Postura_Nuclear_EEUU_2018_GomezCasal.pdf.

⁶ *Ibíd.*

⁷ ARMS CONTROL ASSOCIATION. U. S. Nuclear Modernization Programs. [Consultado el 14/8/2020]. Disponible en <https://www.armscontrol.org/factsheets/USNuclearModernization>.

demuestra a los adversarios potenciales que no hay ventaja en el empleo nuclear limitado, porque Estados Unidos puede responder de manera creíble y decisiva a cualquier escenario de amenaza». Sin embargo, esta solución transitoria tiene sus riesgos ya que, al ser el vector de lanzamiento un misil Trident, su detección no podría distinguir si porta un arma nuclear de gran o pequeña potencia, pudiendo llevar a decisiones basadas en suposiciones erróneas⁸.

En el campo estratégico-militar, las intenciones de la Casa Blanca se han plasmado en la actualización de su plan de operaciones (OPLAN) 8010/12 *Strategic Deterrence and Force Employment*, incluyendo opciones flexibles de intervención contra Rusia, China, Corea del Norte e Irán. La verificación del plan se plasmó en 2019 a través de varios ejercicios, entre los que destacó el ejercicio de Comunicación Estratégica (STRATCOM) *Global Lightning*, en el que se apoyó al mando estadounidense en Europa (USEUCOM). Durante el ejercicio, que incluía otros derivados, desplegaron con base en Reino Unido bombarderos B-52 a los que se asignaron misiones sobre el Báltico y la costa de Noruega⁹.

En un futuro se abre la posibilidad de que las nuevas armas de diferentes potencias necesiten ser experimentadas. EE. UU. no ha realizado una prueba nuclear desde 1992 y es partícipe en el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés), aunque este no ha sido ratificado por el Senado estadounidense. Teniendo en cuenta que los norteamericanos acusan a rusos y chinos de haber realizado pruebas nucleares, esta posibilidad se plantea con una firme consistencia. Entretanto, fuentes del Departamento de Energía afirman tener «el requisito de conservar la capacidad de reanudar las pruebas en determinados plazos. Siempre es prudente revisar esos plazos para conocer la postura de preparación»¹⁰.

⁸ MEHTA Aaron. «Trump's new nuclear weapon has been deployed». *Defense News*. [Consultado el 14/8/2020]. Disponible en <https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2020/02/04/trumps-new-nuclear-weapon-has-been-deployed/>.

⁹ KRISTENSEN, Hans M. y KORDA Matt. «United States nuclear forces, 2020». *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76:1, pp. 46-60.

¹⁰ WEISGERBER, Marcus. «If Given OK, US Could Conduct a Nuclear Test in a Matter of Months, Pentagon Official Says». *Defense One*. [Consultado el 14/8/2020]. Disponible en <https://www.defenseone.com/threats/2020/05/if-given-ok-us-could-conduct-nuclear-test-matter-months-pentagon-official-says/165662/>.

La recuperación de las capacidades nucleares de Rusia

Muchas de las líneas de actuación exterior de Rusia se han realizado de acuerdo con la teoría del neoeuroasianismo, sobre la que el geopolítico Alexander Dugin analizó las relaciones rusas mediante los ejes de extensión oeste, sur y este. Por este motivo, Rusia debe tender a comunicarse con Alemania, Irán y Japón, dejando aparte a largo plazo a chinos y turcos por oponerse a estos ejes (hecho aún pendiente de constatación). Para Dugin, el proyecto de Eurasia depende del equilibrio nuclear entre Rusia y el «atlantismo» representado por la OTAN. La existencia de este equilibrio aumentaría el atractivo que ofrece Rusia para otros Estados, al tiempo que proporcionaría una capacidad de resolución de crisis frente a las amenazas de EE. UU. y de sus socios de la OTAN¹¹.

Desde el año 2014, Rusia ha mostrado una posición controvertida en el ámbito internacional. A ello ha contribuido su percepción cultural de «única civilización» que puede mostrarse como una alternativa al orden multipolar. Por esto, se puede apreciar una tendencia a ejecutar acciones que obliguen al mundo occidental a reajustar sus relaciones tradicionales¹².

Sin embargo, hay que hacer notar que la actitud de Rusia ha sido despertada por una serie de acontecimientos que le han hecho sentirse amenazada por la expansión euroatlántica desde la incorporación a la OTAN de Polonia, Hungría y Chequia. Así, la secuencia de la independencia de Kosovo, en 1999, la incorporación a la Alianza de las Repúblicas bálticas en 2004 y las aproximaciones a Georgia en 2008 y Ucrania en 2014, hicieron que los rusos se sintiesen forzados a intervenir para proteger su periferia inmediata¹³.

¹¹ KALININ, Kirill. «Neo-Eurasianism and the Russian elite: the irrelevance of Aleksandr Dugin's geopolitics». *Post-Soviet Affairs*. Vol. 35, n.ºs 5-6. 2019, pp. 462-464.

¹² *Op. cit.* p. 461.

¹³ PARDO DE SANTAYANA GÓMEZ DE OLEA, José María. «Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa». *Documento de Análisis IEEE* 16/2017. [Consultado el 15/8/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA16-2017_Federacion_Rusa_JMPSGO.pdf.

La doctrina nuclear rusa se ha venido adaptando a los requerimientos de los nuevos tiempos. Al verse en inferioridad de armamento convencional frente a sus rivales occidentales, los rusos optaron por la posibilidad de la disuasión nuclear ante un ataque nuclear o convencional. En este sentido se pueden comprender las doctrinas militares rusas de los años 2000, 2010 y 2015¹⁴.

En el año 2020, Rusia promulgó por primera vez una doctrina nuclear específica en un momento en el cual había renovado una parte importante de su arsenal nuclear. La orden presidencial *Principios básicos de la política estatal de la Federación de Rusia sobre la disuasión nuclear*, contemplaba la decisión política del empleo de las armas nucleares y las circunstancias de su posible utilización o amenaza¹⁵.

Los rusos parecen ser continuistas con su postura defensiva para protegerse a sí mismos y a sus aliados del expansionismo occidental. Sin embargo, las posibilidades de utilización de este tipo de armas se han incrementado respecto de las anteriores doctrinas militares.

Los escenarios tradicionales de empleo contemplaban la reacción ante el uso de armas nucleares u otros tipos de armas de destrucción masiva contra Rusia o sus aliados. También se recogía la posibilidad de reaccionar a un ataque convencional contra la Federación rusa o en el caso de que estuviese en peligro la existencia del Estado¹⁶.

A las circunstancias anteriores se han sumado otros dos nuevos escenarios. El primero de ellos se refiere a la llegada de datos que indiquen que se ha producido un lanzamiento de misiles balísticos contra Rusia o sus aliados (concepto conocido como *launch on warning*). El segundo contempla un ataque contra un Estado o medios militares rusos

¹⁴ SINOVETS, Polina A. y RENZ, Bettina. «Russia's 2014 Military Doctrine and beyond: threat perceptions, capabilities and ambitions». *Research Paper. NATO Defense College*. Num 117. Rome, July 2016. Para un estudio en detalle de la evolución de la doctrina militar de Rusia en función de las circunstancias internacionales se sugiere la lectura de PARDO DE SANTAYANA, José. «El desencuentro con Rusia y las claves de su estrategia militar». *Documento de Análisis* 22/2020. IEEE. [Consultado 16/8/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA22_2020JOSPAR_Rusiamilitar.pdf.

¹⁵ THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. *Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*. 8 June 2020. [Consultado 16/8/2020]. Disponible en https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094.

¹⁶ BUGOS, Shannon. «Russia Releases Nuclear Deterrence Policy». *Arms Control Association*. [Consultado 16/8/2020]. Disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy>.

desplegados que pongan en peligro la capacidad de respuesta de las fuerzas nucleares de Rusia¹⁷.

Además, se aprecia en la lectura del documento el concepto de «escalar para desescalar», ya que en el punto cuarto de las disposiciones generales se hace referencia a que la terminación de un conflicto se debe realizar de manera favorable para Rusia o sus aliados. No obstante, queda tan difuso, que esta lectura se presta a múltiples interpretaciones o ambigüedades, lo que puede llevar a percepciones erróneas en el caso de una crisis.

En este entorno de rivalidad Rusia comenzó una profunda revisión y actualización de su armamento nuclear a partir del año 2011, sufriendo varios retrasos debido a la recesión económica que soportó el país. Sin embargo, el programa continuó adelante con la premisa de contrarrestar el escudo antimisiles que la OTAN posee en Europa. A partir de 2018, el presidente Putin reavivó el impulso anunciando una serie de nuevos proyectos, entre los que se encontraba un nuevo misil hipersónico denominado Avangard y un vehículo submarino remotamente tripulado que podría causar la contaminación radiactiva de la costa sobre la que actuase¹⁸.

Con posterioridad se tuvo conocimiento de la prueba de un misil en la región de Arkangel, que, en 2019, ocasionó un accidente radiactivo y el anuncio, en 2020, de los ensayos de un dron marítimo, que con el nombre de Poseidón tendría la posibilidad de recorrer decenas de miles de kilómetros portando una cabeza nuclear de gran potencia¹⁹.

El ascenso de la capacidad nuclear de China

La concepción geopolítica de China ha cambiado radicalmente desde las posturas tradicionales de la narrativa confucio-menciana que, hasta la muerte de Mao, imperaban en el país. El comienzo de la industrialización tras la ocupación encubierta del poder por Deng Xiaoping, en 1978, y su fuerte aceleración con Xi Jinping, marcan una ruptura de tendencia basada en el potencial industrial, el apremio por la obtención de materias

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Nuclear Threat Initiative, Russia Nuclear. [Consultado el 15/8/2020]. Disponible en <https://www.nti.org/learn/countries/russia/nuclear/>.

¹⁹ SUTTON, H. I. «Russia's New Super Weapons May Be Cause of Radiation Leak». *Forbes*. Jul 1, 2020. [Consultado el 16/8/2020]. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/hisutton/2020/07/01/russias-new-super-weapons-may-be-cause-of-radiation-leak/>.

primas y la necesidad de la protección de sus vías de comunicación. Muchos de estos hechos han sido el reflejo del «gran sueño chino» del coronel Liu Mingfu²⁰.

La consideración que Mao tenía hacia las armas nucleares a las que denominaba «tigres de papel» hizo que la potencia nuclear china no estuviese a la altura de americanos y soviéticos ya que, aunque el sacrificio que comportaría su empleo sería muy importante, no serían resolutivas para la victoria en caso de guerra. Por ello, aunque sin revelar claramente sus intenciones, la estrategia nuclear china parecía basarse en una defensa suficiente para proporcionar una disuasión efectiva, confiando más en las enormes capacidades del Ejército Popular de Liberación (EPL)²¹.

La estrategia nuclear china se hizo patente cuando se publicó en 2006 su *Libro Blanco de la Defensa*, en el que promulgaba una «estrategia nuclear de autodefensa» para disuadir de un ataque nuclear contra China y evitar la coacción de otros Estados mediante la amenaza nuclear. Por ello, los chinos se mantuvieron en su política de «no primer uso» (NFU por sus siglas en inglés), declarando no emplear sus armas nucleares contra Estados no nucleares. Entretanto, frente a los Estados nuclearizados China mantendría la capacidad de disuasión basada en la «represalia asegurada», por lo que el EPL almacenaría las cabezas nucleares separadas de los misiles (especialmente protegidos después de la primera guerra del Golfo), ensamblando el arma para una acción de represalia. Esto ocasionaba que el nivel de alerta de las fuerzas nucleares chinas fuese bajo, a diferencia de las americanas y rusas²².

Debido a las causas anteriores, China cuenta actualmente con unas 300 armas nucleares, fundamentalmente basadas en misiles terrestres, a las que se suman algunas capacidades submarinas y unas muy limitadas capacidades aéreas. Por ello, aún no se ha considerado que posea el estatus de triada nuclear, al que se está acercando a una velocidad vertiginosa²³. Hay que tener en cuenta que en 2015 se hizo efectivo el

²⁰ MINGFU, Liu y RHODE, Grant. «The China Dream: Great Power Thinking & Strategic Posture in the Post-American Era». *Naval War College Review*. Vol. 69, n.º 2. 2016, p. 20.

²¹ WHYTE, Christopher. «Nuclear Ambitions in Asia: The Paper Tiger Revisited». *E-International Relations*, pp. 1-3. [Consultado el 16/8/2020]. Disponible en <https://www.e-ir.info/2011/05/28/nuclear-ambitions-in-asia-the-paper-tiger-revisited/>.

²² CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. «How is China modernizing its nuclear forces?». *China Power*. [Consultado el 16/8/2020]. Disponible en <https://chinapower.csis.org/china-nuclear-weapons/>.

²³ PICKRELL, Ryan. «With this new missile, China could join the ranks of the world's most dangerous nuclear arsenals». *Business Insider*. May 7, 2019. [Consultado el 16/8/2020]. Disponible en

programa chino de SSBN, con la entrada en servicio de los misiles Julang-2 en al menos cuatro sumergibles de la clase Jin que posee la marina del EPL²⁴. Además, la fuerza aérea del EPL ha sido reasignada para misiones nucleares, probablemente con algún tipo de bombardero de carácter todavía experimental. A esto hay que sumar el desarrollo de una nueva generación de misiles móviles con cabezas múltiples de reentrada (MIRV por sus siglas en inglés)²⁵.

Varias corrientes de pensamiento militar chinas abogan por la evolución de la postura nuclear hacia la posibilidad del *launch on warning*, aumentando de este modo la capacidad de disuasión mediante la mejora de los sistemas de preparación, vigilancia y proceso de toma de decisiones, gracias a sofisticados sistemas de mando y control (basados en tecnología cuántica y, por lo tanto, no interferibles). Estas capacidades serían aumentadas mediante sistemas de alerta temprana satelitales y protegidas por escudos contra misiles balísticos²⁶.

Actualmente, China podría incrementar linealmente el número de armas nucleares que posee, aunque sería suficiente para solucionar las vulnerabilidades estratégicas de un actor en expansión global. Las 14 toneladas de uranio altamente enriquecido (HEU, por sus siglas en inglés) y las 2,9 toneladas de plutonio que posee el país, le darían la posibilidad de producir varios cientos de armas²⁷.

Si esto ocurriese así, es posible que en un futuro relativamente próximo, la postura nuclear de China pudiese cambiar de la NFU a la *launch on warning* ante un inminente ataque nuclear. La mejora de sus misiles de superficie y submarinos y la búsqueda de un misil lanzado desde una plataforma aérea proporcionaría a los chinos una triada nuclear lo suficientemente efectiva para este cambio²⁸. Sin embargo, el *Libro Blanco de la Defensa* chino de 2019 sigue afirmando que «China siempre está comprometida con una política nuclear de no usar por primera vez estas armas en ninguna circunstancia, y

<https://www.businessinsider.com/china-is-moving-closer-to-having-a-nuclear-triad-pentagon-warns-2019-5?IR=T>.

²⁴ CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. «How is China modernizing its nuclear forces?». *Op. cit.*

²⁵ TIANLIANG, Xiao (ed.). *The Science of Military Strategy* [战略学]; NDU Press. Beijing 2015. pp. 364-9.

²⁶ DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY. *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*. 2019, p. 37.

²⁷ THE INTERNATIONAL PANEL ON FISSILE MATERIALS. Countries: China, May 18, 2020. [Consultado el 17/8/2020]. Disponible en <http://fissilematerials.org/countries/china.html>.

²⁸ OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*. Department of Defense 2019, pp. 65-67.

no utilizar o amenazar con usar armas nucleares contra estados que no poseen armas nucleares o zonas libres de armas nucleares incondicionalmente»²⁹.

A todo ello hay que añadir el secretismo que envuelven las acciones relacionadas con la actividad nuclear de los chinos. Entre ellas, hay que citar las mejoras que están desarrollando para duplicar su capacidad nuclear hacia el año 2030 y que, aparte de la citada modernización de los misiles balísticos, se encuentra en desarrollo un nuevo modelo de misil intercontinental basado en silos considerado un tipo de arma de «primer ataque» o *first strike*. Dichos misiles podrían estar dotados de velocidades hipersónicas y trayectorias aleatorias, lo que haría muy difícil la defensa antimisil³⁰.

Otro de los interrogantes es la producción china de uranio y plutonio, muy por encima de las necesidades de su industria civil. En el caso de que construyesen las plantas de enriquecimiento y reprocesamiento planeadas, China podría producir anualmente unas 1.500 ojivas nucleares, lo que le otorgaría la paridad con rusos y norteamericanos en 10 años³¹. Ante todos estos datos cabe hacerse la pregunta de cuáles son las verdaderas intenciones de China, cuando ya posee la capacidad necesaria para actuar sobre las ciudades de EE. UU. en el caso que necesiten aplicar medidas de represalia.

El castillo de naipes de los tratados de no proliferación nuclear

En un entorno altamente competitivo, como el anteriormente descrito, hay poco espacio para la continuidad de los tratados relacionados con la no proliferación nuclear, al menos tal y como se han conocido hasta nuestros días. Además, hay que tener en cuenta que dichos tratados provienen de una época en la que los bloques estadounidense y soviético se encontraban enfrentados y que la capacidad de China como potencia en expansión no se había considerado.

²⁹ ERIKSON, Andrew S. Full Text of 2019 *Defense White Paper*: «China's National Defense in the New Era» (English & Chinese Versions). [Consultado el 17/8/2020]. Disponible en <https://www.andrewerickson.com/2019/07/full-text-of-defense-white-paper-chinas-national-defense-in-the-new-era-english-chinese-versions/>.

³⁰ MAZZA, Michael y SOKOLSKI, Henry. «China's Nuclear Arms Are a Riddle Wrapped in a Mystery». *Foreign Policy*. March 13, 2020. [Consultado el 17/8/2020]. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2020/03/13/china-nuclear-arms-race-mystery/#:~:text=China%20is%20also%20operating%20a,500%20nuclear%20warheads%20a%20year.>

³¹ *Ibíd.*

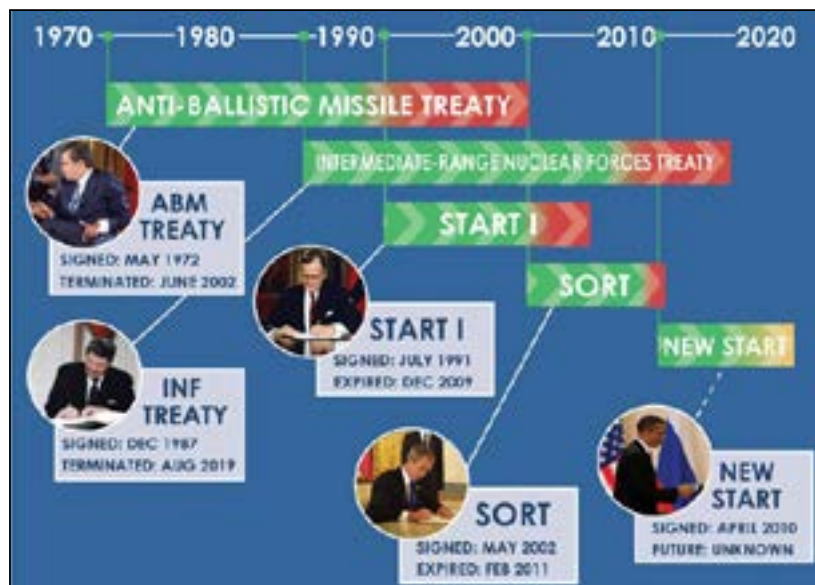


Figura 2. Principales tratados relacionados con el control del armamento nuclear firmados entre la URSS/Rusia y EE. UU. Fuente: «US-Russian arms control agreements». Center for Arms Control and Non-Proliferation. [Consultado 21/8/2020]. <https://armscontrolcenter.org/issues/russia/>.

El primer aviso de que las cosas no iban a ser como antes se produjo con la retirada de EE. UU. del tratado ABM que había establecido, como medida de confianza entre ambos bloques, la supresión de los escudos contra los misiles balísticos. Los llamados atentados de las Torres Gemelas del año 2001 hicieron que EE. UU. se retirase del tratado en 2002, quizá precipitadamente, dejando paso a que más adelante las defensas antimisiles sembraran de nuevo la desconfianza entre los rivales del nuevo orden global.

La necesidad de la protección de su periferia inmediata hizo que los rusos buscasen en la estrategia de «escalar para desescalar» una solución contra lo que consideraban un acoso por parte de Occidente. Para ello necesitaban dotarse de nuevos armamentos nucleares que pudiesen proporcionar una respuesta gradual ante una crisis. En el camino de las intenciones rusas se encontraba el Tratado INF o de Fuerzas Nucleares Intermedias, que contemplaba la desaparición de todos los misiles rusos y norteamericanos basados en tierra, con alcances comprendidos entre los 500 y los 5.000 kilómetros.

Aunque los norteamericanos observaron algunas anomalías por la parte rusa hacia el año 2009, las dejaron pasar, quizá por evitar mayores problemas para la renovación al año siguiente del Tratado New START (se tratará más adelante), sobre armas nucleares

estratégicas. Los avances tecnológicos rusos, sobre la base de los misiles Kalirb e Iskander, hicieron que a partir del año 2015 las tensiones entre ambos comenzasen a incrementarse significativamente.

Los rusos tenían su propia visión sobre el tratado del que consideraban que EE. UU. estaría incumpliendo su espíritu, ya que los vehículos aéreos remotamente tripulados armados, como los Predator, podrían considerarse incluidos. Además, se estaban instalando lanzadores antiaéreos MK-41 en los sistemas antimisiles Aegis Ashore próximos a las fronteras rusas. Los rusos consideraron que este tipo de lanzador podría tener un doble uso si se adaptaba para el lanzamiento del misil Tomahawk, por lo que estimaron que los norteamericanos incumplían lo pactado³².

El Tratado INF acabó expirando en 2019 mientras que, al otro lado del mundo, China comenzaba a desarrollar diferentes modelos de misiles, con capacidad dual y diversidad de alcances.

El siguiente acuerdo en riesgo lo constituye el Tratado New START que había sido renovado en el año 2010 y expirará en febrero de 2021. Este documento consiste en fijar un techo máximo de armas nucleares estratégicas tanto para rusos como estadounidenses. Básicamente limita a ambos a no poseer más de 1.550 cabezas nucleares desplegadas y 700 vectores de lanzamiento, tanto misiles como bombarderos estratégicos. Estos límites se alcanzaron en 2018 y actualmente se estima que se están cumpliendo³³. Aunque el tratado posee medidas de verificación, no se están llevando a cabo debido a la pandemia.

En el verano de 2020, las conversaciones se encontraban en un punto muerto debido, entre otras consideraciones, a preocupaciones sobre las armas hipersónicas, los escudos antimisiles o las armas convencionales de largo alcance y precisión, aunque el

³² SPUTNIK NEWS. «La prueba de misiles de EE. UU. usó una lanzadera MK41 con una nueva configuración». 20/8/2019. [Consultado el 21/8/2020]. Disponible en <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201908201088435175-prueba-de-misiles-de-eeuu/>.

³³ US STATE DEPARTMENT. «New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms». 1 July 2020. [Consultado el 21/8/2020]. Disponible en <https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-14/>.

Senado norteamericano no quiere que estos dos últimos puntos sean tratados en dichas conversaciones³⁴.

En el caso de que no se renovase, el acuerdo podría extenderse durante cinco años por parte de los presidentes ruso y norteamericano. Putin ha mostrado su predisposición a esta extensión, pero la Administración Trump considera que el acuerdo está desfasado y hay que revisarlo.

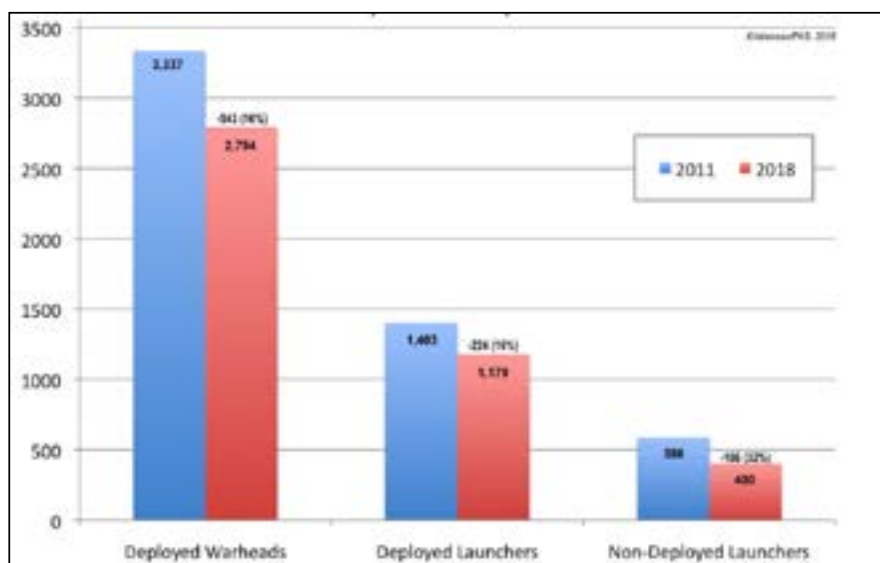


Figura 3. Evolución de las fuerzas nucleares estratégicas de EE. UU. y Rusia entre 2011 y 2018.
Fuente: KRISTENSEN, Hans M. «After Seven Years of Implementation, New START Treaty Enters Into Effect». Federation of American Scientists. [Consultado el 21/8/2020].
<https://fas.org/blogs/security/2018/02/newstart-ineffect/>.

La cuestión nuclear china es un importante escollo para las conversaciones. EE. UU. ha invitado a China a sumarse a este tratado de reducción en un acuerdo trilateral con importantes medidas de verificación y que abarque todo tipo de cabezas nucleares. A pesar de la invitación, los chinos no se han sumado a las negociaciones³⁵. Para Fu Cong, máximo responsable para el control de armamentos en el Ministerio de Exteriores chino, su país estaría dispuesto a sumarse a un acuerdo trilateral siempre y cuando los norteamericanos estuviesen dispuestos a reducir su arsenal nuclear al nivel de China.

³⁴ DE KLERK, Piet. «The end of New START: The start of a new beginning?». *Clingendael spectator*. 11/7/2020. [Consultado el 21/8/2020]. Disponible en <https://spectator.clingendael.org/en/publication/end-new-start-start-new-beginning>.

³⁵ REIF, Kingston y BUGOS, Shannon. «No Progress Toward Extending New START». *Arms Control Today*. July/August 2020. [Consultado el 18/8/2020]. Disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/progress-toward-extending-new-start>.

La percepción china es que EE. UU. está intentando desviar el foco de atención, mientras busca abandonar el Tratado New START con el único propósito de saltarse todas las restricciones para obtener la superioridad militar sobre cualquier tipo de adversario³⁶.

En esta situación tan extremadamente delicada correspondía en 2020 la revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), en una fecha tan señalada como su quincuagésimo aniversario y vigésimo quinto de su extensión indefinida. Sus tres pilares fundamentales consisten en que los Estados no nucleares se comprometan a no acceder a este tipo de armamento; que los Estados nuclearizados deben tender al desarme; y que todos ellos hagan un uso pacífico de la energía nuclear bajo salvaguardas. El propósito de las revisiones es la evaluación del cumplimiento de las disposiciones del tratado y proporcionar una serie de recomendaciones cada cinco años³⁷.

A pesar de las buenas intenciones, desde que en 2010 la conferencia de revisión del TNP estableciese un plan de acción, no se han logrado nuevos avances. Además, se consideró que la pasada conferencia del año 2015 fue un fracaso por no emitir un documento oficial consensuado. La conferencia prevista para el año 2020 ha sido aplazada por causa de la pandemia, teniéndose previsto celebrarla no más tarde del mes de febrero del año 2021 pero, en la situación en la que se encuentran los principales actores globales, parece difícil que se puedan alcanzar resultados decisivos. A ello hay que añadir la gran corriente del movimiento no alineado que pretende equiparar las obligaciones relacionadas con la no proliferación con las de desarme, entendiendo estas últimas como la eliminación de las armas nucleares. Esta condicionalidad de una parte ha ocasionado el bloqueo de la otra³⁸.

Aparte de los tratados que actualmente se encuentran bajo discusión cabe hacerse la pregunta sobre qué pasará en un futuro, en el caso de que los Estados sientan la necesidad de probar el rendimiento de las nuevas armas nucleares para respuestas

³⁶ TIAN, Yew Lun. «China challenges U.S. to cut nuclear arsenal to matching level». *Reuters*. 11/7/2020. [Consultado el 19/8/2020]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-china-usa-arms/china-challenges-u-s-to-cut-nuclear-arsenal-to-matching-level-idUSKBN2490C9>.

³⁷ «Treaty on The Non-Proliferation Of Nuclear Weapons (NPT)». *Nuclear Threat Initiative*. Last Updated: April 30, 2020. [Consultado el 19/8/2020]. Disponible en <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-on-the-non-proliferation-of-nuclear-weapons/>.

³⁸ DE CHAMPCHESNEL, Tiphaine. «ThucyBlog n° 52 – Que peut-on attendre de la dixième conférence d'examen du TNP ?». *Centre Thucydide*. le 9 juillet 2020. [Consultado el 19/8/2020]. Disponible en <https://www.afri-ct.org/2020/thucyblog-n-52-que-peut-on-attendre-de-la-dixieme-conference-dexamen-du-tnp/>.

graduadas. En dicho escenario el anteriormente referido CTBT podría encontrarse también en riesgo.

Conclusiones

A lo largo del presente documento se ha estudiado la estrategia nuclear de los grandes actores del panorama global, teniendo en cuenta su proceso evolutivo, lo que da una aproximación de la tendencia de estos en el ámbito de sus respectivas estrategias nucleares. Hay que tener en cuenta que dichas estrategias no son más que el reflejo de las grandes estrategias generales, fuertemente influidas por la predisposición que dichos actores poseen en la configuración del nuevo orden global.

Se aprecia que EE. UU. está dispuesto a continuar manteniendo su estatus de gran potencia a la par que asegurar sus intereses. Debido a estas causas, no piensa ceder con facilidad a las presiones revisionistas de una China en ascenso vertiginoso o a que Rusia le dispute parcelas de poder más allá de los límites de la sobreextensión. Por ello, en el ámbito nuclear, los norteamericanos necesitan dotarse de unas capacidades que mantengan la superioridad que siempre han poseído, lo que les obliga a modernizar su armamento nuclear y sus redes de mando y control para asegurarse siempre la posibilidad de primer empleo y de represalia asegurada.

El nuevo orden global ha llevado a que los estadounidenses perciban que pueden existir situaciones en las que tengan que proporcionar una respuesta proporcionada a las crisis a las que se pueden enfrentar. El empleo de un arma nuclear estratégica de gran potencia podría ser desproporcionada, por lo que su empleo no se consideraría. Para ello, se están dotando de armamento de diferentes potencias para garantizar la credibilidad nuclear en las crisis que puedan presentarse en un próximo futuro.

Esto puede implicar dos componentes en el nuevo orden nuclear: Por un lado, existe la posibilidad del aumento de las armas nucleares estadounidenses, ya que su techo limitado por los tratados actuales estaba concebido para situaciones que actualmente han quedado rebasadas. Por otra parte, existirá un mayor riesgo de empleo al producirse más escenarios en los que las armas nucleares puedan estar presentes, donde la diversidad de las potencias subestratégicas pueden permitir su utilización sin los reparos del empleo de las armas estratégicas, cuyo uso se restringiría a situaciones de supervivencia.

Rusia ha demostrado estar preparada para ocupar el estatus que le corresponde en el nuevo orden mundial. Tras sentirse acosada por el bloque occidental, percibe que su territorio nacional y su periferia inmediata son aspectos en los que no está dispuesta a ceder, ya que los identifica con sus intereses vitales. Para ello, ha modernizado su potencial nuclear, jugando con maestría en el ámbito de las negociaciones internacionales, llegando a la equiparación con los estadounidenses en armamento estratégico desplegado.

Igualmente, los rusos perciben que sin una capacidad nuclear creíble no podrán ni protegerse ni mantener su posición global. Por ello necesitan dotarse de una variedad de armas nucleares de diferentes potencias y alcances que les permitan escalar una crisis hasta el lugar deseado, para luego reducir la tensión hasta puntos en los que puedan resolver los conflictos en situaciones favorables para sus intereses.

Rusia no puede permitir que las capacidades antimisil del bloque occidental hagan irrelevante su nueva estrategia nuclear, por lo que siempre debe intentar reducir esta posibilidad mediante las negociaciones o poniendo en servicio nuevas armas que puedan burlar los escudos antimisiles. Por esta razón se comprende que los rusos hayan realizado una fuerte apuesta por la tecnología armamentística, incluyendo armas hipersónicas y de otros tipos, asegurando la capacidad de respuesta.

Entretanto, los chinos se han mostrado como la gran potencia que aspira a ocupar el liderazgo en el futuro próximo. Su orientación geopolítica tradicional ha sido la de proteger su territorio rodeándose de un glacis defensivo de Estados contiguos. Las circunstancias actuales obligan a la expansión y, para ello, necesitan dotarse de una fuerza nuclear lo suficientemente creíble para obligar a los norteamericanos a ceder en la zona de mar de la China.

La tradicional postura nuclear que mantienen los chinos, negándose al primer uso de las armas nucleares, podría sobrepasarse en un breve plazo de tiempo si estos ven que no se ajusta a sus intereses. Por este motivo se comprende que hayan incrementado la capacidad de producción de armamento de este tipo, al tiempo que han conseguido unos nuevos vectores de lanzamiento adecuados a otro tipo de estrategias que les proporcionen nuevas opciones.

La modernización de su red de mando y control y el establecimiento de nuevos tipos de misiles de superficie, con una capacidad de reacción muy superior a su antiguo armamento, dan una idea de las posibilidades que se abren para la estrategia nuclear de China. A esto hay que añadir las nuevas capacidades submarinas y al empeño manifiesto de dotarse de capacidades aéreas creíbles. La posesión de la triada nuclear, unida al potencial de producción de China, le pueden abrir un abanico de posibilidades que la coloquen a la misma altura que estadounidenses y rusos.

En la nueva situación que se percibe, los europeos se encuentran cada vez en una posición más comprometida. Los actores nucleares globales y regionales se encuentran en un verdadero ascenso, mientras que la amenaza se cierne cada vez más cerca del territorio de Europa. Con tan solo la potencia nuclear de Francia dentro de la Unión, es tiempo de comenzar a replantearse el refuerzo de las alianzas y las posibilidades que pueden ofrecer los escudos antimisil frente a los nuevos armamentos.

*José Ignacio Castro Torres**

COR. ET. INF. DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Especialista NBQ
Analista del IEEE

Nueva Administración ¿nueva política exterior para EE. UU.?

Resumen

Actualmente existe un intenso debate sobre cómo podría ser la política exterior de EE. UU. en caso de que las elecciones presidenciales otorguen la victoria al candidato demócrata. La prioridad hacia China, que goza del consenso entre republicanos y demócratas, no es el único asunto en el que existen coincidencias y paralelismos. Ante el actual escenario internacional y la situación interna estadounidense, cabría preguntarse si Washington llevaría a cabo una política exterior radicalmente distinta a la practicada por la actual Administración. En el presente análisis se pretende responder a dicha cuestión.

Palabras clave

Estados Unidos, Washington, China, Rusia, Unión Europea, estrategia, aliados, aislacionismo.

***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.

New Administration: new foreign policy for United States?

Abstract

There is currently an intense debate about what US foreign policy could look like if the presidential elections give victory to the Democratic candidate. The priority to China, which enjoys the consensus between Republicans and Democrats, is not the only matter where there are coincidences and parallels. Thus, given the current international scenario and the internal US situation, we might wonder if Washington would carry out a foreign policy radically different from that practiced by the current Administration. The present analysis seeks to answer this question.

Keywords

United States, Washington, China, Russia, European Union, strategy, allied, retrenchment.

Introducción

Existe una general aceptación en considerar que la presidencia ejercida por el presidente Trump, con su acentuado personalismo, ha aumentado la incertidumbre sobre la política exterior estadounidense. Pero, aunque no escasean los analistas que califican de errática dicha política exterior¹, un análisis más detenido muestra que esta es el fruto de una visión y de una práctica que se moverían según parámetros determinados y, por lo tanto, hasta cierto punto predecibles.

No pocos políticos y analistas europeos anhelan un cambio en la Casa Blanca que devuelva la política exterior estadounidense al *statu quo* antes de la llegada de Donald Trump, pero estudiando los factores estructurales, externos e internos, que la condicionan, cabría preguntarse sobre la posibilidad de que los cambios pudieran no ser tan radicales como cupiera esperar².

Trump: una nueva visión de la política exterior

Para entender la política exterior del presidente Trump hay que visualizar tres de sus constantes: la importancia de la soberanía nacional, desconfianza hacia las organizaciones internacionales y deseo de desmontar la herencia de Obama. Esto explica los ataques a la comunidad internacional y a sus instituciones, así como la búsqueda de nuevos acuerdos bilaterales que puedan ser vendidos como victorias a su electorado (que podría considerarse su público) y al resto de la población norteamericana.

También podrían identificarse una serie de ideas que capitanean sus tomas de posición y dejan entrever una visión particular de los asuntos globales: la idea de que los aliados se están aprovechando de EE. UU., una cierta fascinación por los líderes carismáticos autoritarios que ejercen el poder sin rodeos y su preocupación por infundir respeto³ hacia su país. Así, parte de su política exterior estaría guiada por la idea fija de que sus

¹ ZAKARÍA, Fared. «Trump does not have a foreign policy, he has a series of impulses». *The Washington Post*. 10 de enero de 2020. [Consultado el 25 de agosto de 2020]. Disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-does-not-have-a-foreign-policy-he-has-a-series-of-impulses/2020/01/09/03ae5592-3329-11ea-a053-dc6d944ba776_story.html.

² DACOBA CERVIÑO, Francisco J. «Después de la tempestad... tampoco vendrá la calma». *Documento de Análisis* 25/2020. IEEE. [Consultado el 10 de septiembre de 2020]. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA25_2020FRADAC_finales2020.pdf.

³ WOLF, Robert. «Donald Trump's status driven foreign policy». *Survival*. Vol. 59, n.º 5. 2017, pp. 99-117.

predecesores en la Casa Blanca dejaron que socios, aliados y adversarios se aprovecharan de las buenas intenciones estadounidenses y le faltaran al respeto. Las críticas a la OTAN, con amenaza de posible abandono incluida, seguirían esta línea. Si bien, las exigencias por parte de Washington hacia la Alianza Atlántica son muy anteriores a Trump, su personal estilo político habría contribuido a deteriorar el vínculo transatlántico, sembrando incertidumbre y perfilando líneas de fractura en su seno. Por otra parte, su unilateralismo nacionalista tendría un antecedente muy sólido en la escuela *jacksoniana*, claramente aislacionista y de fuerte arraigo en el pensamiento estadounidense.

Estos elementos explicarían su aparentemente contradictoria política exterior, ya que sus instintos aislacionistas *jacksonianos* (su deseo de poner fin a las intervenciones militares en Irak y Afganistán, su aversión a implicarse en Siria y Libia, su deseo de liberarse de los condicionamientos de acuerdos y tratados, etc.) se contradicen con otras decisiones intervencionistas (el bombardeo de fuerzas sirias en abril de 2017 y 2018). Lejos de defender un orden de valores liberales, que considera habría perjudicado a EE. UU., intentaría asegurar una superioridad económica y militar sobre sus adversarios⁴. Evidentemente, todo ello acompañado por una política claramente populista, trufada de una cierta fobia antiélites que, rechazando el *statu quo* socioeconómico, rechaza por extensión todo lo referente a acuerdos y sometimiento a organizaciones internacionales.

De esta manera, el *trumpismo* sería a la vez el producto y la inspiración de evoluciones profundas, muchas de las cuales estaban ya presentes antes de su llegada al poder, donde los factores exteriores e interiores se superponen. El desgaste social y económico generado por los fracasos de Irak y Afganistán, y la preocupación por la inmigración ya estaban presentes antes de su llegada. Simplemente los utilizó en su campaña y han guiado sus decisiones presidenciales. Recordemos que la política sobre inmigración ha repercutido en las relaciones con México y Canadá, ejemplo de la interrelación entre los asuntos internos y externos.

Otra de las características de la política exterior del presidente Trump estaría siendo la obsesión por diferenciarse de Obama y borrar su legado. Eso explicaría la retirada del

⁴ QUENCEZ, Martin. *Le trumpisme en politique étrangère : vision et pratique*. 8 de junio de 2020. [Consultado el 25 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrange/articles-de-politique-etrange/trumpisme-politique-etrange>.

Partenariado Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), del acuerdo de París sobre el cambio climático, del acuerdo nuclear con Irán o de revisar la política de aproximación con Cuba. En su visión, los asuntos económicos, diplomáticos y militares formarían un todo que debe ser negociado en su conjunto a nivel bilateral, en el que el enorme peso estadounidense aseguraría el éxito.

Pero, al margen de la clara influencia que la personalidad del actual inquilino de la Casa Blanca ejerce sobre la política exterior, no podemos desdeñar los poderosos elementos estructurales que impulsan y condicionan la política exterior estadounidense. De hecho, hay quien considera que las líneas maestras de la gran estrategia de Washington no han cambiado: garantizar su seguridad nacional, manteniendo su bienestar económico y los intereses que garantizan y configuran su sistema de vida⁵.

Los elementos estructurales externos e internos

A la hora de mencionar dichos elementos quizá deberíamos empezar por citar los intereses nacionales estadounidenses en los que Obama y Trump coinciden estrechamente y están definidos claramente en las diversas estrategias publicadas. Otro elemento de gran importancia es la prioridad otorgada a la competición con China que ya la Administración Obama impulsó con el anunciado giro hacia Asia-Pacífico. Lo mismo habría ocurrido con el deseo de acabar con el papel de gendarme del mundo que, junto a la pérdida de apetito por el uso de la fuerza a una escala significativa, son ampliamente compartidos por demócratas, republicanos y opinión pública. Además, está la confrontación con Rusia que, desbordando el escenario europeo, se extiende a otros ámbitos geoestratégicos. De esta manera, la gestión de la confrontación con China y Rusia (potencias que continúan evolucionando y ajustando sus decisiones geopolíticas) muy probablemente seguirá requiriendo que Washington redefina los términos de su relación con —y el esfuerzo de— sus socios y aliados a nivel regional y global, lo que condicionaría a su vez a la OTAN y a la Unión Europea.

Uno de dichos condicionamientos sería el reparto de cargas entre los aliados atlánticos, algo que se remonta a varias décadas. Si bien una retirada estadounidense de Europa

⁵ AYUELA AZCÁRATE, Francisco Javier. «Apuntes sobre la gran estrategia de Estados Unidos». *Global Strategy*. Junio de 2020. [Consultado el 25 de agosto de 2020]. Disponible en <https://global-strategy.org/apuntes-sobre-la-gran-estrategia-de-estados-unidos/>.

es altamente improbable por la oposición bipartidista a la misma en el Senado y el Congreso, el deseo de reducir despliegues militares en el extranjero, de un mayor esfuerzo de los europeos en su defensa y de las actitudes hacia la autonomía estratégica europea (mezcla de escepticismo hacia su capacidad y de preocupación por su posible impacto en la industria estadounidense) están muy asentados entre políticos y opinión pública al otro lado del Atlántico, por lo que difícilmente se desvanecerían con una Administración demócrata.

No deberíamos olvidar el frente interno. La ola populista que contribuyó a aupar al poder a Donald Trump fue fruto de una conjunción de sentimientos de disgusto asentados profundamente en una parte sustancial de la sociedad estadounidense que se considera abandonada por la política tradicional. Fukuyama⁶ lo ha definido como una revuelta contra las élites y contra los proyectos provenientes de estas, lo que incluye acuerdos económicos y alianzas. La crisis de la COVID-19 estaría acentuando el creciente malestar de la población estadounidense y cada vez son más las voces que reclaman mayores recursos nacionales para atender la demanda social interna. Las tendencias políticas y socioeconómicas que llevaron al poder a Donald Trump, que no fueron coincidencias circunstanciales, probablemente seguirán afectando a sus sucesores. Se intensificaría así la competición por recursos públicos, lo que podría reducir los disponibles para atender las obligaciones externas⁷.

Así mismo, si bien una nueva Administración podría disminuir la agenda proteccionista, la tensa situación social interna seguiría requiriendo cierta atención. Si recordamos que el Partenariado de Inversión y Comercio Transatlántico (TTIP, por sus siglas en inglés) ya estaba siendo criticado por ambos lados del Atlántico antes de la llegada de Trump y que la misma Hillary Clinton criticó abiertamente el TPP durante la campaña electoral, podríamos concluir que una Administración demócrata pudiera optar por una agenda económica con matices proteccionistas. De hecho, la plataforma demócrata emitió este verano un borrador de la política que desearía desarrollar si alcanzara la presidencia, en la que reconoce la relación entre política exterior y economía interior, demostrando una

⁶ FUKUYAMA, Francis. «The pandemic and political order». *Foreign Affairs*. [Consultado el 25 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>.

⁷ LIBBY, Lewis. «To confront China After Coronavirus, we must see the bigger picture». *Hudson Institute*. 29 de abril de 2020. [Consultado el 25 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.hudson.org/research/15983-to-confront-china-after-coronavirus-we-must-see-the-bigger-picture>.

mayor sensibilidad por las consecuencias sociales del globalismo y el libre comercio. De modo que una nueva Administración demócrata pudiera no ser simplemente una vuelta al benigno *statu quo* del que gozaban las relaciones transatlánticas e internacionales, previo a la llegada de Trump en 2016⁸.

De hecho, entre políticos y analistas estadounidenses de ambas tendencias políticas empiezan a abundar las voces que llaman a una vuelta al aislamiento global estadounidense y a practicar la contención en el empleo de la herramienta militar.

La nueva tendencia: la estrategia del atrincheramiento y la contención

Dicha tendencia reclama retirar gran parte de las fuerzas desplegadas por todo el mundo, reduciendo sustancialmente los compromisos de seguridad y defensa, evitando empeñarse en guerras, salvo cuando los intereses vitales estén directamente amenazados. Así, se debería reducir los despliegues militares, alianzas y compromisos en Europa y Asia. Se evitaría así el declive por sobreextensión y disminuirían los resentimientos antiamericanos.

Los neorrealistas republicanos consideran que EE. UU. estaría más seguro en un mundo más peligroso, ya que los rivales regionales se neutralizarían los unos a los otros, convencidos de la capacidad de Washington para controlar las consecuencias y evitar que las crisis desemboquen en conflictos armados. Por su parte, los neoliberales demócratas, que también defienden la estrategia de aislamiento, lo hacen por razones opuestas, estimando que las alianzas estadounidenses alimentan e incrementan la competición estratégica.

Pero si bien ambas posturas coinciden en una retirada global, cabría pensar que las ambiciones regionales o globales podrían no disiparse ante la ausencia de EE. UU. De hecho, dicha retirada, pudiera contribuir a desestabilizar algunos órdenes de seguridad regional ya de por sí inestables, ya que algunas potencias regionales podrían verse tentadas a probar suerte con vecinos débiles (Rusia frente a los Estados bálticos, sin ir más lejos). Podríamos preguntarnos qué ocurriría en aquellos escenarios donde la

⁸ WINTOUR, Patrick. «Why a Biden presidency might no mean a return to pre-Trump foreign relations».

asimetría de fuerzas aconsejase optar a una de las partes por la opción nuclear. Pudiera producirse una proliferación nuclear de consecuencias difíciles de predecir.

Por otro lado, el alejamiento de EE. UU. podría aconsejar a algunas potencias medias aliadas, la necesidad de buscar un reacomodo con alguna de las otras grandes potencias, como China o Rusia, aumentando las esferas de influencia de estas últimas, en detrimento del primero. Esto crearía un orden mundial mucho más complejo e inestable, ya que nada garantizaría que, una vez controladas sus áreas regionales, las otras grandes potencias no pretendieran expandirse aún más, un escenario del que la historia muestra múltiples ejemplos.

Es evidente que Washington precisa una estrategia que responda a los cambios tectónicos que se están produciendo en el orden mundial, que gestione satisfactoriamente el cambio de una estrategia basada en la lucha contra el terrorismo y la estabilización de Oriente Medio hacia otra que responda a la competición entre grandes potencias con China como principal, pero no único adversario y a la necesaria cooperación requerida en asuntos transversales de alcance global. Todo ello ya ha sido esbozado en la estrategia de seguridad nacional de 2017, pero cada vez está más claro que precisaría la contribución de socios y aliados, para lo que hay quien preconiza incluso la puesta en marcha de una alianza global de democracias.

La seductora idea de la alianza de democracias

Una de las ideas que se consideran, tanto en ambientes republicanos como demócratas, es liderar una alianza de democracias. En el caso de los republicanos, preocupados por aislar a China y en el caso de los demócratas para recuperar el liderazgo global cedido por la actual Administración. Pero, aunque la idea pudiera parecer muy atractiva, podría resultar contraproducente⁹. En primer lugar, podría crear una nueva línea de fractura en el escenario internacional, lo que dificultaría aún más la cooperación en asuntos donde la participación de todos (al menos de los más grandes) resulta imprescindible: cambio

⁹ MILLER, Aaron David and SOKOLSKY, Richard. *Washington Post*. 13 de agosto de 2020. Disponible en https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/08/13/biden-pompeo-trump-democracy/?utm_source=ctw&utm_medium=email&utm_campaign=buttonlink&mkt_tok=eyJpIjoiTVdJeU9XVTFaR05oWXpFMSIsInQiOiJkN1dZdmVYZUpoWTVhS2ZYWm90OVgxSUxudlwvakc2XC8xXC9pZVRuWDVwUjJlbzdBT24rVVZpSDBCL2VsakJCMWgwbzBvVUczCtneVhEaHpBeDQ4WXk2ek4xRIQ3ZUhxS2VKb3ZEeXloNF15ckNzQXJRa012NjRNR25XWG1YbGhodjAifQ%3D%3D.

climático, terrorismo, delincuencia organizada internacional, refugiados, proliferación nuclear, tráfico de armas, migraciones masivas, pandemias, etc. ¿Se podría avanzar en estos u otros temas sin la cooperación de China o Rusia?

También estaría la espinosa cuestión de la inclusión o no de países en la pretendida alianza, porque en la actualidad hay Estados que se están deslizando sinuosamente desde una posición claramente democrática, hacia otra en la que no está tan clara su situación. ¿Qué estándares se fijarían para admitir —o no— a socios en dicha alianza? ¿Cómo reaccionarían aquellos que considerándose aptos, fueran rechazados o ninguneados?

Por otra parte, los valores compartidos no garantizarían el alineamiento de los intereses de todos los miembros y mucho menos aseguraría que todas las democracias del mundo estuviesen deseando ser lideradas por EE. UU. Ejemplos de desacuerdos, enfrentamientos e incluso guerras entre democracias (la guerra de Cuba y Filipinas en 1898 entre España y EE. UU. es un claro ejemplo), aunque infrecuentes, ocurren. El último ejemplo de lo difícil que resulta alinear puntos de vista, incluso entre aliados muy estrechos, nos lo ha proporcionado la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU del pasado 14 de agosto¹⁰. La resolución que Washington intentó impulsar para ampliar las sanciones contra Irán por su programa nuclear resultó en un estrepitoso fracaso: solo dos votos a favor (EE. UU. y República Dominicana), dos en contra (Rusia y China) y 11 abstenciones. Entre estas últimas, las de Alemania, Francia y Reino Unido. Otro ejemplo lo tendríamos en la actual situación entre Grecia y Francia por un lado, frente a Turquía, en el Mediterráneo Oriental.

La geografía, la historia, la economía, la demografía y la cultura juegan un papel fundamental que, a menudo, desemboca en cálculos de intereses opuestos, incluso entre aliados muy próximos. Esto es especialmente cierto cuando en la ecuación intervienen grandes potencias. ¿Coinciden todos los países de la Unión Europea o de la OTAN en cómo deben ser las relaciones con Rusia o con China? Evidentemente no, y los puntos de vista abarcan desde aquellos que los ven como una amenaza existencial, hasta los que desearían abrir vías amplias de entendimiento y cooperación.

¹⁰ [Consultado el 19 de agosto de 2020]. Información disponible en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/08/reflexiones-sobre-el-consejo-de.html?m=1>.

El mundo que está emergiendo podría ser cada vez menos sensible a los valores occidentales (derechos humanos, imperio de la ley, democracia liberal, etc.), finalizado el momento unipolar estadounidense tras la Guerra Fría. Pero es que el orden liberal construido tras la Segunda Guerra Mundial apuntaba menos hacia el avance triunfal de la democracia, que hacia el establecimiento de un marco pragmático de cooperación que diera soluciones a los peligros provenientes de la ineludible interrelación (competición vs. cooperación) entre grandes potencias rivales. Quizá los países occidentales podrían empezar a considerar la posibilidad de practicar una diplomacia realista que favoreciese y posibilitase la resolución de los problemas transnacionales que afectan a todos, Estados democráticos y no democráticos, sea estos adversarios o no. La idea de una alianza de democracias, lanzada en su momento por la secretaria de estado Madeleine Albright, pudiera ser no solo ineficaz, sino contraproducente. Además, Washington y sus socios y aliados, parecen estar menos amenazados por grandes potencias rivales, que por los peligros globales actuales emergentes, interconectados y consecutivos¹¹, como la crisis financiera de 2008, la pandemia de 2020 o las implicaciones de seguridad del cambio climático.

Ante esto, EE. UU. podría considerar reconstituir un orden mundial basado en la coexistencia con China y Rusia, cuyo objetivo fuese evitar el conflicto bélico, posibilitando la cooperación cuando sea posible y que tomase en consideración los intereses de sus socios y aliados, especialmente de Europa, India y Japón. La alternativa sería continuar por la senda actual.

Conclusiones

El resultado de las próximas elecciones en EE. UU. pudieran cambiar de manera sustancial el estilo actual de la diplomacia estadounidense, pero la mayoría de las razones que han provocado muchas de las decisiones de la actual Administración persistirían en mayor o menor grado, ya que los factores estructurales que la condicionan seguirían ejerciendo su influencia sobre Washington. De hecho, Trump habría cumplido sus promesas en respuesta a dichos factores estructurales.

¹¹ IKENBERRY, G. John. «The next Liberal Order». *Foreign Policy*. Julio/agosto 2020.

La retórica del candidato Biden, en caso de que se instale en la Casa Blanca, posiblemente fuese más conciliadora que la de su predecesor, pero la necesidad de acentuar el giro hacia Asia-Pacífico (podríamos estar presenciando el final de 100 años de atención focalizada en Europa), seguiría requiriendo redefinir su relación con socios y aliados, exigiéndoles mayor esfuerzo en seguridad y defensa.

La influencia estadounidense parece haber dependido tanto de su poderío como de su habilidad para ofrecer al sistema internacional iniciativas y marcos institucionales que, beneficiando claramente a EE. UU., beneficiasen también a muchos otros, democráticos o no. Así, la idea de la alianza de democracias, que pudiera crear una línea más de fractura en el sistema global, podría resultar contraproducente e ineficaz para dar respuesta a los problemas que requieren la cooperación de la mayoría.

Por otro lado, la creciente atención que la sociedad estadounidense está reclamando, pudiera también condicionar la agenda exterior de una nueva Administración, dada la reconocida interdependencia entre la misma y la situación socioeconómica interna.

Todo lo dicho parece indicar que un cambio en la Casa Blanca podría no significar cambios radicales en la política exterior estadounidense. Esta estaría envuelta en formas diplomáticas más conciliadoras y acompañada de un mayor énfasis en las alianzas y partenariados, así como reduciendo la crispación y aumentando su liderazgo en las instituciones y organismos internacionales.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEE en el Área de Seguridad Euroatlántica

«Turcáfrica», poder virtuoso en acción

Resumen

La implicación de Turquía en el continente africano ha experimentado una considerable expansión desde mediados de la pasada década. Mediante la aplicación planificada de instrumentos típicos de *soft power*, o «poder virtuoso», por utilizar la terminología oficial, en combinación con el uso de otros recursos clásicos de poder, incluyendo el militar, Turquía pretende posicionarse en el continente como un socio de primer orden y mantener unas relaciones multidimensionales de las que ambas partes puedan beneficiarse. Un análisis pormenorizado de estas relaciones indica que, no obstante, en el momento actual el peso de África en el conjunto de la política exterior turca es menor de lo que a primera vista pueda parecer. La política africana de Turquía es, por tanto, una apuesta no carente de riesgos que únicamente dará frutos en el largo plazo.

Palabras clave

Turquía, África, política africana, política exterior turca.

***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.

*‘Turkafrica’, virtuous power in action**Abstract*

Since the mid-2010s, Turkey’s involvement in the African continent has greatly increased in the areas of diplomacy, investments, trade, humanitarian aid, education, culture, and security. Via the planned application of both typical soft power tools and other classic power resources, including military power, Turkey intends to position itself in the continent as a first-class member and to maintain multidimensional relations which would benefit both sides. However, an in-depth analysis of these relations indicates that Africa is less important in the overall Turkish foreign policy than it may appear at first glance. Turkey’s African policy is thus a risky bet that will only bear fruit in the long run.

Keywords

Turkey, Africa, African policy, Turkish foreign policy.

Introducción

África es un continente con un potencial inmenso. Aunque muchos de los países africanos viven hoy en la pobreza y son africanos la mayoría de los que ocupan los últimos puestos en el índice de desarrollo humano (IDH), son muchos los que piensan que esta situación pueda cambiar en las próximas décadas. Fundamentos que van desde el potencial demográfico, el previsible crecimiento económico, la disponibilidad de recursos naturales o la existencia de enormes espacios para uso agrícola y ganadero aún sin explotar pueden ser, si son medianamente bien gestionados, una base sólida para el impulso del continente africano hacia un futuro prometedor.

Pero al mismo tiempo, muchos analistas consideran esta abundancia la causa de las desgracias de África. Ya desde el siglo XIX, África despertó el interés de potencias occidentales ávidas de sus recursos, como Reino Unido y Francia, y en menor medida Alemania y Bélgica, cuyo modelo de explotación se ha demostrado a la larga como un factor limitativo del desarrollo del continente. En las últimas décadas, sin que haya decaído el interés por el continente de las antiguas potencias europeas, otros actores han entrado en escena. China¹ y Rusia², que recientemente ha retomado el interés por África que antaño mostró la Unión Soviética, son los más claros exponentes de esta «nueva lucha por África» en la que naciones no occidentales buscan oportunidades comerciales, intentando proyectarse en esta parte difícil, pero dinámica, del mundo. Y entre las potencias emergentes de alcance regional, pero con aspiraciones de influencia a nivel global, Turquía es, quizá, la que más activamente trata de expandir su influencia por el continente.

¿A qué responde este interés? ¿De qué manera utiliza Turquía los recursos de poder a su alcance? Este documento pretende aportar claridad sobre estas cuestiones. Para ello, analizamos, en primer lugar, las motivaciones y razones políticas que han llevado a Turquía a emprender este esfuerzo para, a continuación, tratar de determinar el alcance de su implantación en el continente.

¹ MORA TEBAS, Juan. «China: nueva estrategia [paz y seguridad] en África». *Documento de análisis* 56/2016. IEEE. [Accedido en abril de 2020]. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA56-2016_China_NvaEstrategia__Africa-JAMT.pdf.

² MORA TEBAS, Juan. «Rusiáfrica: el regreso de Rusia al “gran juego” africano». *Documento Marco* 10/2019. IEEE. [Accedido en abril de 2020]. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM10_2019JUAMOR_Rusiafrica.pdf.

Impulso político

No son pocos los autores que atribuyen la actual expansión de Turquía por África al neootomanismo con que se suele caracterizar la política exterior turca tras la llegada al poder del partido Justicia y Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco) en 2002. Y es que, ciertamente, y por las razones que más adelante exponemos, ha sido bajo los gobiernos del AKP que la dimensión africana de la política exterior turca ha alcanzado un mayor desarrollo. En realidad, el interés por África precede al AKP. Son las políticas de Turgut Ozal, en la década de los 80 del pasado siglo, las que inician una tímida expansión por el continente que venía a romper con una larga tradición de ausencia y desinterés. Y es a finales de los años 90 cuando el Gobierno turco plasma su Plan de Acción para África por el que, además de desarrollar la vertiente económica de la cooperación internacional, Ankara se planteaba incrementar el número de representaciones diplomáticas por el continente. En cualquier caso, las dificultades de la economía turca durante aquellos años impidieron que todos esos planes fuesen poco más que una voluntariosa declaración de intenciones.

Es verdaderamente a principios de la primera década del presente siglo cuando el sueño africano vuelve a cobrar vida impulsado, fundamentalmente, por dos factores: 1) una notable recuperación de la economía turca bajo el primer Gobierno del AKP, con crecimientos que se acercaban al 10 %³; y 2) unido a lo anterior, un renovado interés por sacar a Turquía de la irrelevancia y hacer del país un actor con quien resulta imprescindible contar en el contexto internacional, lo que le lleva a poner en marcha una política exterior activa que tiene en Europa su primer objetivo, pero que no descuida escenarios secundarios con potencial para el desarrollo y la cooperación económica, como es el norte de África, con cuyos países mantiene lazos históricos.

Con esos objetivos en mente, Turquía emprendió un ambicioso programa de reformas que le permitió, en octubre de 2005, iniciar oficialmente el proceso de adhesión a la Unión Europea⁴. Pero poco menos de un año después, en diciembre de 2006, la paralización

³ En 2004, el crecimiento fue del 9,6 %. Banco Mundial.

⁴ Las aspiraciones de Turquía en este sentido vienen de lejos, siendo el primer acuerdo por el que se formalizaba el interés de Turquía por acceder a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) el de Ankara, de 1963. Desde su acceso al poder el Gobierno de Erdoğan no había escatimado esfuerzos para acometer las profundas reformas exigidas, como la adopción de un código penal de corte liberal o el sometimiento de las Fuerzas Armadas al poder civil del Estado, que fueron debidamente recompensados con la apertura oficial de negociaciones para la adhesión en octubre de 2005.

del proceso transformó en frustración el entusiasmo inicial por los avances obtenidos⁵. En aquellos momentos, África se presentó como una magnífica alternativa para demostrar al mundo que Turquía es una nación suficientemente poderosa como para llevar a cabo una política exterior autónoma.

Una intensa actividad política y diplomática se ha llevado a cabo desde entonces tanto en el plano de las relaciones bilaterales como en el de las multilaterales. En el primero de ellos, el impulso político ha sido proporcionado desde las más altas instituciones del Estado, habiendo realizado el actual presidente de la República, Recep Tayip Erdoğan, cerca de 50 visitas oficiales a diferentes países del continente. Gracias a este impulso, Turquía ha podido aumentar el número de sus representaciones diplomáticas en países africanos desde las 12 existentes en 2003 hasta las más de 40 actuales.

En el plano multilateral, Turquía ha fomentado relaciones con organizaciones africanas, empezando por la propia Unión Africana (UA), organización en la que fue admitido como observador en 2005 y de la que es asociado estratégico desde agosto de 2008⁶. Regulada por la conocida como Declaración de Estambul sobre la asociación turco-africana, que se completa con un plan de acción sobre áreas específicas de cooperación⁷, esta asociación ha celebrado dos grandes cumbres (Estambul, abril de 2008, y Malabo, noviembre de 2014), estando prevista una tercera que debía haberse celebrado en Estambul, en 2019, y que, no obstante, ha sido pospuesta *sine die*.

⁵ El 11 de diciembre de 2006 el Consejo de la UE decidió bloquear las negociaciones en 8 de los capítulos abiertos mientras Turquía no acepte la implementación del protocolo adicional del acuerdo de asociación UE-Turquía que extiende la unión aduanera a los países de reciente ingreso en la UE, entre ellos Chipre. El proceso de adhesión a la UE se basa en el cumplimiento de una serie de criterios (criterios de Copenhague) establecidos en 35 capítulos referidos a otras tantas áreas en las que el candidato debe asegurar una convergencia con las instituciones democráticas, disponer de una economía de mercado en funcionamiento y, en definitiva, aceptar los principios y valores de la unión. En el proceso de adhesión de Turquía únicamente se han podido abrir 15 de los 35 capítulos, de los que solo el referente a ciencia y tecnología ha podido culminarse con éxito. Si no existe voluntad política de admitir a un determinado candidato, basta con que un Estado miembro se oponga a la conclusión de uno de ellos, lo que, *de facto*, implica $35 \times 27 = 945$ posibilidades de bloqueo.

⁶ «The Istanbul Declaration on Turkey-Africa Partnership: Cooperation and Solidarity for a Common Future» and «Cooperation Framework for Turkey-Africa Partnership». [Accedido en mayo de 2020]. Disponibles en http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202008/Africa/ua/istambul%20declaration%20august%202008.pdf.

⁷ Cooperation Framework for Turkey-Africa Partnership.

A lo largo de estos años, este impulso político y diplomático ha ido articulando la expansión africana, fundamentalmente, a lo largo tres ejes de actuación que se complementan entre sí: un primer eje de influencia cultural y política, un segundo eje económico/comercial y un tercer eje de seguridad.

En busca de la influencia perdida: el «poder virtuoso»

Uno de los motores de la política exterior turca, durante las primeras décadas del siglo XXI, ha sido la aspiración de hacer de Turquía una potencia regional y un actor global, destinada a jugar un papel histórico esencial. Fue el ex primer ministro, Ahmet Davutoğlu⁸, quien articuló los fundamentos teóricos de una política exterior que considera que la profundidad estratégica de un país viene determinada tanto por su poder militar como por las afinidades históricas y culturales con otros países. Centrándonos en este segundo aspecto, que siguiendo a Joseph Nye podríamos equiparar con el denominado *soft power*, en el modelo de Davutoğlu la afinidad histórica para Turquía no es otra que la referencia común de su entorno al Imperio otomano y la afinidad cultural se equipara, aunque no exclusivamente, a ciertos elementos del islam suní. En la retórica del partido se utiliza la terminología «poder virtuoso»⁹. En realidad, en muchos casos, entre los antiguos vasallos la percepción del Imperio otomano no es precisamente favorable, por lo que su mejora es, desde hace años, uno de los objetivos prioritarios de la diplomacia turca. Y, para ello, resulta imprescindible presentar una imagen benigna y atractiva, alternativa a la actitud depredadora mostrada por las potencias coloniales europeas.

Con esta finalidad, el Gobierno turco ha adoptado iniciativas que podemos agrupar en tres grandes áreas: 1) la cooperación y ayuda al desarrollo, 2) la diplomacia cultural y 3) la diplomacia religiosa. Para su puesta en marcha, el Gobierno cuenta con agencias

⁸ Ahmet Davutoğlu fue asesor de Asuntos Exteriores del entonces primer ministro Erdoğan, posteriormente ministro de Exteriores (2009-2014) y primer ministro (2014-2016).

⁹ El término «poder virtuoso» fue acuñado en 2012 por el entonces presidente de la República, Abdullah Gül, en un discurso ante la Escuela de Guerra de las Fuerzas Armadas en Estambul. En palabras de Gül, «un poder virtuoso no tiene en cuenta exclusivamente las dimensiones militar y política de la seguridad, sino también la justicia y los valores humanos». «Virtuous power new defense doctrine: Turkish president». *Hurriyet Daily News*. 6 de abril de 2012. [Consultado en abril de 2020]. Disponible en <https://www.hurriyetdailynews.com/virtuous-power-new-defense-doctrine-turkish-president-17784>.

estatales que, a diferencia de lo que suele ser habitual en otros países, en Turquía dependen directamente de la Presidencia de la República y no del Ministerio de Asuntos Exteriores. Y, más allá del ámbito geográfico del Imperio otomano, estas agencias han mostrado su utilidad y eficacia en otras áreas no prioritarias para la diplomacia turca, como puede ser el África subsahariana.

Diplomacia humanitaria/cooperación y desarrollo

Turquía lleva a cabo estas actividades a través de su Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo TİKA (Türkiye İşbirliği ve Kalkınma İdaresi), creada en 1999 y siguiendo el modelo de agencias de cooperación europeas. La agencia pronto demostró su valía como instrumento de política exterior y, prueba de ello, el Gobierno ha ido incrementando paulatinamente el volumen de las ayudas al desarrollo canalizados a través de TİKA, pasando de los 85 millones de dólares, en 2002, a los 3.919 millones de dólares, en 2015¹⁰. En la actualidad, TİKA cuenta con oficinas de coordinación de proyectos en 23 países africanos, desde donde coordina programas tanto de ayuda humanitaria como de ayuda al desarrollo, en campos tales como transporte, infraestructuras, energía, construcción, agricultura, etc. Sin ningún género de dudas, las actuaciones de TİKA se enmarcan en las finalidades de la política exterior turca y en no pocas ocasiones gestionan, además, proyectos propios de la diplomacia cultural y religiosa, como es el caso de la restauración de la mezquita de Ketchaoua en Argelia, en 2013, o del área de seguridad, como es el caso de la construcción de la academia militar y centro de instrucción y adiestramiento en Mogadiscio, Somalia¹¹. Estas actuaciones han sido reforzadas con el envío de material sanitario en relación con la COVID-19 a numerosos países africanos.

¹⁰ Turkish Development and Assistance Report 2015, TİKA. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://www.tika.gov.tr/upload/2017/YAYINLAR/TKYR%202015%20ENG/KALKINMA%20.pdf>.

¹¹ TİKA. Annual Report 2017. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <file:///Users/felipesanchez/Documents/TRABAJOS%20Y%20PUBLICACIONES/20%2003%20TURCAFRICA/TİKA%202017.pdf>.

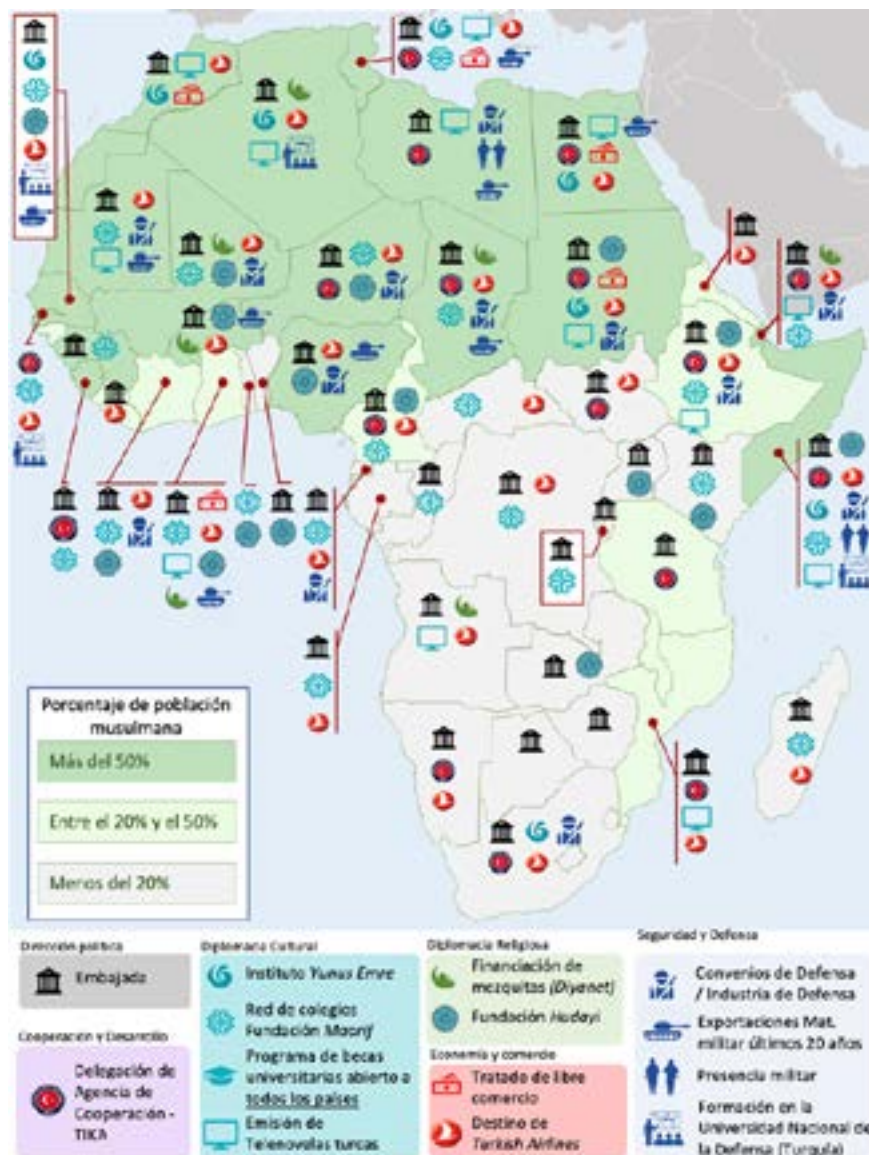


Figura 1. Implantación de Turquía en África. Fuente: elaboración propia.

Diplomacia cultural

Oficialmente, la diplomacia cultural se dirige y coordina desde el Instituto Yunus Emre, así denominado en honor a una de las más grandes figuras de la literatura turca (siglo XIV). Su creación, en 2007, como instrumento de difusión cultural respondía a la necesidad de establecer una estrategia de promoción de una imagen favorable del país dando a conocer al mundo, a través de actividades diversas, sus valores, su historia, su lengua y literatura, sus tesoros arqueológicos, logros científicos, arte, cocina, tradiciones,

etc. El instituto dispone de 55 centros culturales por todo el mundo de los que ocho están en África¹².

El segundo de los instrumentos a considerar en la diplomacia cultural es la red de escuelas, institutos y universidades de la fundación Maarif, creada para absorber la amplísima red de centros educativos diseminados por el mundo, con gran penetración en toda África, del movimiento Hizmet (servicio) de Fetullah Gülen¹³. Estos centros, que gozaban de gran prestigio, privilegiaban el acceso de las élites de los países donde estaban instalados, de las que, normalmente, se nutren las clases dirigentes, por lo que su capacidad de influir era considerable. Desde su creación, en junio de 2016¹⁴, exactamente un mes antes del intento de golpe de Estado, la fundación Maarif ha establecido contacto con un total de 104 países para negociar, bien la incorporación de centros de Gülen, bien para proceder a la apertura de nuevos centros. Hoy en día, la fundación ha conseguido establecer instituciones educativas en 28 países africanos¹⁵.

Continuando en el ámbito educativo, el Gobierno turco estableció, en 2012, un programa de becas universitarias (oficialmente conocido como Türkiye Burslari) dirigido a estudiantes extranjeros con talento esperando que, a la larga, acaben formando parte de las élites dirigentes en sus países de origen y actúen como embajadores de la «marca Turquía» por el mundo. Desde su puesta en marcha, el programa, que no impone restricciones a estudiantes de ninguna nacionalidad, ha concedido un total de 17.000 becas, de las que unas 8.000 han sido adjudicadas a estudiantes africanos¹⁶.

Más allá de las actividades dirigidas por organismos oficiales, resulta imprescindible mencionar un fenómeno que hace furor a escala global: las series de televisión. Inicialmente pensadas para audiencias domésticas, rápidamente han adquirido popularidad y se han expandido con gran aceptación por todo el mundo, actuando como un magnífico vehículo de transmisión de valores y cultura. La mayoría son producidas por empresas privadas que, habida cuenta del panorama mediático de la actual Turquía, dependen en gran medida de contratos estatales, lo que las hace vulnerables a presiones

¹² Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Sudán, Senegal, Sudáfrica y Somalia.

¹³ Como se recordará, el movimiento Gülen (*Hizmet*, servicio), es considerado responsable de haber orquestado el intento de golpe de Estado que en julio de 2016 intentó derrocar al Gobierno de Erdoğan, causando cerca de 300 muertos entre promotores y opositores, incluyendo población civil.

¹⁴ Ley n.º 6721, de 17 de junio de 2016.

¹⁵ Türkiye Maarif Vakfı. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://turkiyemaarif.org/>.

¹⁶ YTB. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://turkiyeburslari.gov.tr/>.

políticas¹⁷. Las series de temática que podríamos definir como «social» son, en su mayoría, romances que muestran una sociedad con estilo de vida occidental, aunque siempre reflejando los valores tradicionales. Un segundo grupo de series son aquellas de contenido histórico que tratan de revalorizar las virtudes de un Imperio otomano cuyo prestigio, tras la derrota sufrida en la Primera Guerra Mundial, no gozaba de buena salud¹⁸. En la actualidad, estas series son retransmitidas en abierto en 10 países africanos, especialmente en el norte del continente, además de ser accesibles por otros canales.

Diplomacia religiosa

Aunque el secularismo continúa siendo uno de los pilares del Estado, y así se refleja en la Constitución, resulta imprescindible matizar que la interpretación de este término en Turquía no coincide exactamente con la definición que de él se hace en otros lugares. Si el diccionario de la RAE define el secularismo como «independencia de los asuntos públicos en relación con los religiosos», en la Turquía moderna resulta más adecuado referirse a un tutelaje de la religión por el Estado que a una estricta separación de religión y Estado. Con esta finalidad, ya en 1924, el fundador de la República, Mustafa Kemal Atatürk, estableció la Dirección de Asuntos Religiosos (Diyanet), organización actualmente responsable, bajo la dirección de la Presidencia del República, de regular y controlar todos los asuntos religiosos del país.

Desde esta perspectiva, el potencial de la Diyanet como instrumento de la política exterior del Estado no ha pasado desapercibido y su actividad con respecto a África ha ido en aumento al compás de otras instituciones del Estado. Además de financiar la construcción o rehabilitación de mezquitas, principalmente en países de mayoría musulmana, financiar proyectos propios de la cooperación y desarrollo, como la construcción de pozos de agua en Burkina Faso, Chad, Níger, Kenia, Sudán, Togo, Uganda y Zimbabue, o acometer la traducción a lenguas locales del Corán, la Diyanet

¹⁷ ÇEVİK, Senem B. «Turkish historical television series: public broadcasting of neo-Ottoman illusions». *Southeast European and Black East Studies*. Routledge, 27 de mayo de 2019.

¹⁸ Dos productoras próximas al partido en el poder (AKP) destacan en la elaboración de series de esta temática: Es Film, productora de *Payitaht, Abdulhamid*, sobre la vida de Abdulhamid II, sultán modélico desde la perspectiva del AKP; y Tekden Film, productora de *Diriliş Ertuğrul* (Resurrección), ambientada en la vida de Ertuğrul, padre de Osman I, fundador del Imperio otomano, ambas emitidas exclusivamente en el canal de TV estatal, TRT.

ha celebrado una serie de cumbres (2006, 2011 y 2019) de líderes religiosos de hasta 51 países africanos con la finalidad de estrechar lazos, promover la cooperación en cuestiones religiosas, educación religiosa, etc.¹⁹.

Además de las actividades promovidas desde la Diyanet, otras fundaciones religiosas de la sociedad civil utilizan su carácter religioso para fundamentar sus actividades en países africanos, como la fundación Hudayi que, dedicada esencialmente a la educación, mantiene oficinas en 12 países. Aunque oficialmente son organizaciones no gubernamentales, difícilmente podrían operar al margen de la Diyanet.

La dimensión económico-comercial

Sin ningún género de dudas, la dimensión comercial es uno de los principales motores de la cooperación turcoaficana. Al amparo de la asociación estratégica antes mencionada, el Foro Económico y Comercial Turquía-África comenzó sus reuniones formales para la promoción del comercio bilateral, en noviembre de 2016, con la participación de altos funcionarios y empresarios de 49 países africanos. En octubre de este año 2020, está prevista la tercera de estas reuniones bienales, igualmente en Estambul, para la que se anticipa una numerosa participación, siempre que la COVID-19 lo permita²⁰.

Desde Turquía, se hace un enorme esfuerzo para presentar la relación económica como igualmente beneficiosa para ambas partes, tratando de marcar una clara diferencia con los modelos de explotación que franceses y británicos impusieron durante la época colonial. En esta línea, Turquía ha establecido tratados de libre comercio con cinco países, acuerdos para evitar doble imposición con 13 y acuerdos para protección recíproca de inversiones con otros 30²¹. Estas relaciones comerciales se han reforzado con vuelos de Turkish Airlines, la compañía aérea estatal, a casi todos los países

¹⁹ Declaración final de la 3.ª Cumbre de líderes religiosos musulmanes africanos (*3rd African Summit of Muslim Religious Leaders*). [Accedido en agosto de 2020]. Disponible en <https://www.diyamet.gov.tr/en-us/Content/PrintDetail/26049>.

²⁰ Turkey-Africa Economic and Business Forum. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <http://www.turkeyafricaforum.org/>.

²¹ «Turkey to establish logistics centers in African countries». *Daily Sabah*. 9 de diciembre de 2019. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://www.dailysabah.com/economy/2019/12/09/turkey-to-establish-logistics-centers-in-african-countries>.

africanos, convirtiéndose a nivel mundial en la compañía que cubre un mayor número de destinos en África.

A decir verdad, los primeros resultados del impulso político y las actividades de influencia que acabamos de analizar han comenzado a percibirse, de manera ventajosa para Turquía. Como se aprecia en la figura 2, Turquía ha conseguido invertir a su favor el balance comercial con África desde la puesta en marcha de estas políticas. En 2019, Sudáfrica era el único país con quien mantenía un saldo negativo, siendo el balance global claramente favorable.

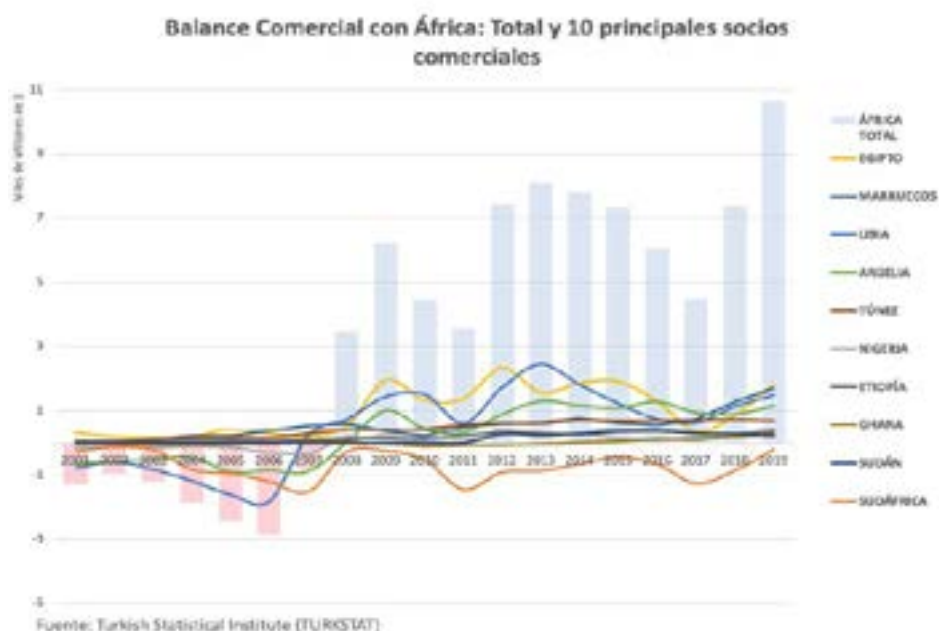
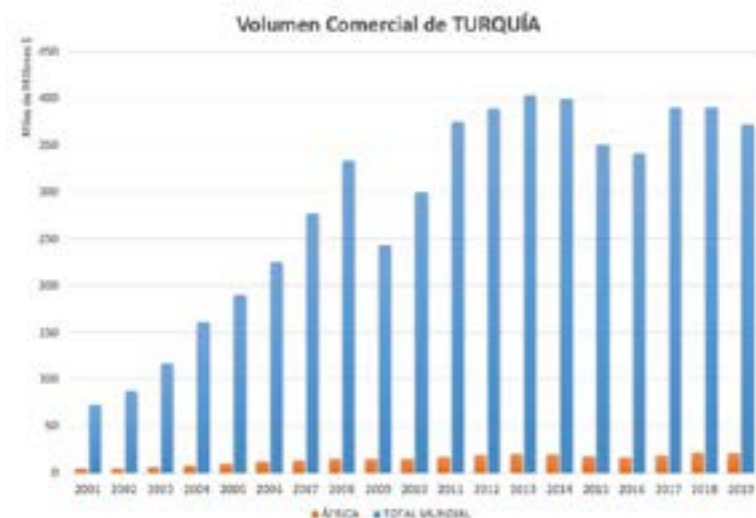


Figura 2. Balance comercial con África. Fuente: Turkish Statistical Institute. Elaboración propia.

Pero estas cifras requieren contextualizarse. Si bien es cierto que el volumen comercial entre ambos bloques se ha multiplicado por cinco, desde el año 2001, y Erdoğan ha fijado el objetivo de incrementarlo hasta los 50.000 millones de dólares²², otro tanto ha ocurrido con el resto del mundo (figura 3).

²² «We will increase our trade volume with African countries to \$50 billion». Web de la Presidencia de la República turca. 26 de enero de 2020. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/116415/-we-will-increase-our-trade-volume-with-african-countries-to-50-billion->.



Fuente: Turkish Statistical Institute (TUIK) [TURKSTAT].

Figura 3. Volumen comercial de Turquía con África y resto del mundo.

Fuente: Turkish Statistical Institute. Elaboración propia.

Y si esto puede decirse del comercio en general, lo mismo puede afirmarse de las inversiones directas. En este caso, las cifras correspondientes a África palidecen cuando se comparan con otras áreas geográficas, como la europea (figura 4). Considerado en conjunto, no se aprecia especial énfasis en el área africana.



Figura 4. Inversiones directas de Turquía en el exterior. Fuente: OCDE. Elaboración propia.

Por otro lado, analizado desde la perspectiva africana, Turquía continúa siendo un socio de menor entidad y sus relaciones comerciales son considerablemente más reducidas que las que otros países mantienen con el continente (figura 5), por lo que es de esperar que su influencia también lo sea.

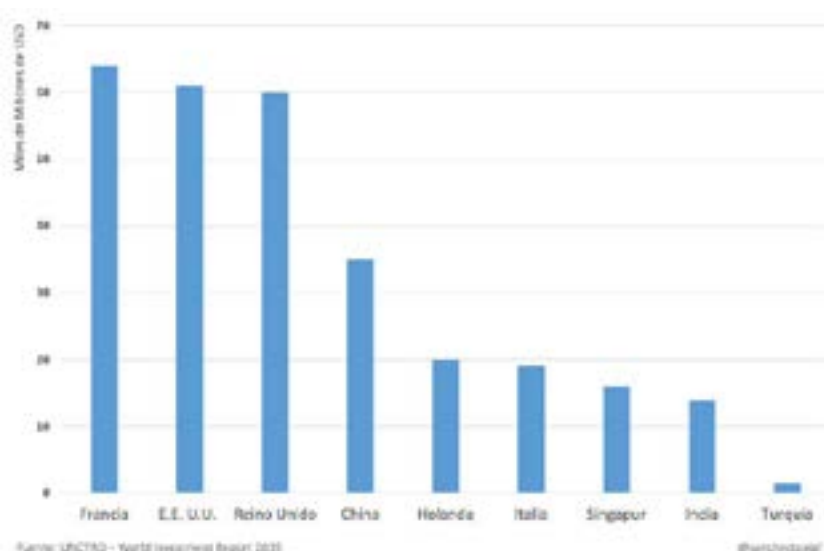


Figura 5. Inversión directa en África en 2017: principales inversores y Turquía. Fuente: UNCTAD.

El talón de Aquiles de las aspiraciones de Turquía para consolidar su condición de potencia regional es la carencia de recursos energéticos, por lo que la cooperación en este sector es prioritaria. De esta manera, los recursos energéticos ocupan la primera posición en las importaciones de Turquía desde países africanos (figura 6). Además, en los últimos años, ha firmado acuerdos de cooperación energética con Camerún, Kenia, Níger, Nigeria y Sudán, a los que debemos añadir recientes acuerdos con la estatal argelina Sonatrach, para cooperación en el sector *upstream* de este país²³, con el

²³ «Algeria's Sonatrach signs upstream MOUs with Turkey's TPAO, Russia's Zarubezhneft». *S&P Global*. 16 de abril de 2020. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/041620-algerias-sonatrach-signs-upstream-mous-with-turkeys-tpao-russias-zarubezhneft>.

Gobierno de Unidad Nacional (GNA) libio, para exploración de su zona económica exclusiva²⁴, y con el somalí con la misma finalidad²⁵.



Figura 6. Importaciones de Turquía de países africanos.
Fuente: Turkish Statistical Institute. Elaboración propia.

La dimensión de seguridad

Las políticas desarrolladas sobre esta dimensión deben considerarse, en primera instancia, como complementarias a las anteriormente analizadas. En esa línea, Turquía ha desarrollado instrumentos típicos de la diplomacia de defensa, como son la cooperación de industrias de defensa, o la cooperación militar en sentido más amplio, incluyendo educación y formación militar, instrucción y adiestramiento, etc., estableciendo acuerdos de distinta índole con Argelia, Chad, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Libia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán, Sudáfrica y Yibuti. Habida cuenta de la influencia que, en general, las Fuerzas

²⁴ «Turkey to launch oil exploration in East Med soon under pact with Libyan government». *Daily Sabah*. 29 de mayo de 2020. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://www.dailysabah.com/business/energy/turkey-to-launch-oil-exploration-in-east-med-soon-under-pact-with-libyan-government>.

²⁵ «Somalia Invites Turkey To Explore For Offshore Oil». *OILPRICE.COM*. 20 de enero de 2020. [Accedido en agosto de 2020]. Disponible en <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Somalia-Invites-Turkey-To-Explore-For-Offshore-Oil.html>.

Armadas ejercen en las políticas de los países africanos, es de esperar que el ascendiente que Turquía pueda ganar sobre oficiales de alta graduación acabe rindiendo frutos.

Además de estas actuaciones clásicas de la diplomacia de la defensa, es preciso considerar el despliegue de contingentes militares en dos países del continente, Somalia y Libia, despliegue que se produce, no obstante, por motivos diferentes.

En el primero de los casos, el despliegue de fuerzas no es sino la continuación natural de la política africana que hemos descrito a lo largo de este análisis. La sequía que, en 2011, asoló Somalia, convertida ya en esos momentos en un Estado fallido, fue una ocasión propicia para mostrar al mundo el compromiso del Gobierno turco con el continente. La respuesta a la solicitud de ayuda del Gobierno somalí fue inmediata y el entonces primer ministro Erdoğan visitó el país acompañado de varios miembros de su gabinete que, además de comprometer más de 300 millones de dólares en ayuda humanitaria, se encargaron de poner en marcha toda la maquinaria de cooperación exterior, incluida la defensa. Ambos países firmaron, en abril de 2012, un acuerdo de cooperación en materia de adiestramiento y educación militar por el que el Gobierno turco se compromete a llevar a cabo la instrucción y adiestramiento de parte del Ejército Nacional Somalí, previendo la formación de cierto personal en Turquía. Un segundo acuerdo, en 2015, viene a complementar el anterior, esta vez sobre cooperación de industrias de defensa²⁶.

Al amparo de estos acuerdos, Turquía inauguraba, en septiembre de 2017, las instalaciones de la academia militar²⁷ y centro de instrucción y adiestramiento²⁸ TURKSOM en Mogadiscio, donde unos 200 instructores turcos ya han completado la formación de más de 10.000 oficiales, suboficiales y tropa del Ejército somalí. El despliegue de personal militar turco en Somalia se limita al cumplimiento del contenido de estos acuerdos y las Fuerzas Armadas turcas no mantienen unidades sobre el terreno con misiones operativas. Por ello, y a pesar de que muchas veces se señala la presencia militar turca como prueba del interés de Turquía en una expansión militar de tipo

²⁶ ABDULLE, Abdulkarim y GURPINAR, Bulut. «Turkey's Engagement in Somalia: A Security Perspective». *Somali Studies: A Peer-Reviewed Academic Journal for Somali Studies*. Volume 4. 2019, pp. 53-71.

²⁷ Formación de oficiales y suboficiales.

²⁸ Formación de tropa y adiestramiento de unidades.

imperialista (neootomana), en realidad se trata de actuaciones de cooperación militar enmarcadas en la diplomacia de la defensa.

Un objetivo distinto persigue su despliegue militar en Libia, con quien en noviembre de 2019 firmó un memorándum de entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés). Este MoU regula la cooperación militar de Turquía en 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 combatientes²⁹. Un segundo acuerdo firmado en agosto de 2020 contempla la formación de cuadros de mando para la transformación de las milicias al servicio del GNA en un auténtico ejército convencional con financiación aportada por Catar³⁰.

En este caso, acceder a recursos energéticos, contener la influencia de Egipto en el norte de África y, sobre todo, contar con un fiel aliado en la disputa que Turquía mantiene con los países ribereños en el Mediterráneo oriental por la delimitación de los espacios marítimos de soberanía, son las cuestiones fundamentales por las que Turquía ha optado por el apoyo decidido, incluido el militar, del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN)³¹.

Este apoyo ha sido suficiente para revertir el curso de la guerra civil en Libia, frenando el impulso de la ofensiva iniciada en abril de 2019 por el mariscal Khalifa Haftar. Pero, a pesar de estar dando frutos, es esta una estrategia no carente de riesgos entre los que, quizá, la sobreextensión es el más preocupante. 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.

Etiopía es otro de los países que podría ser objeto de una próxima militarización de la política africana de Turquía, al igual que Sudán, pues una alianza con ellos resultaría de

²⁹ *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.

³⁰ Algunas fuentes han especulado con la posibilidad de que este acuerdo incluya una cláusula que permitiría utilizar el puerto de Misrata como base naval durante los próximos 99 años.

³¹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «¿Qué busca Turquía en Libia?». *Documento de Análisis* 6/2020. IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA06_2020FELSAN_TurquiaLibia.pdf.

gran utilidad para bloquear la influencia de Egipto por la región. La búsqueda de aliados del primero de ellos, en su disputa con Egipto por la construcción de la presa Renaissance en aguas del Nilo, ofrece oportunidades innegables para Turquía que, a buen seguro, no dejará escapar.

Algo más complicado se presenta el panorama en Sudán, donde hasta 2019 había logrado considerables éxitos, incluyendo 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 que muchos analistas han considerado de potencial uso militar. Pero la caída del régimen de Omar al-Bashir ha enfriado estas aspiraciones. Además, el nuevo régimen sudanés parece buscar una formalización de sus relaciones con EE. UU. con carácter prioritario, lo que, de conseguirse, sin duda limitaría la influencia turca en la región.

La cooperación militar también ha tenido cierto desarrollo en el plano multilateral, aunque la presencia de Turquía en esta modalidad es poco menos que testimonial. Su contribución a misiones de mantenimiento de la paz de la ONU en África es poco significativa³², siendo algo más notable su participación en misiones de seguridad marítima y lucha contra la piratería en el Mediterráneo (SNMG 2 de la OTAN) y golfo de Adén³³.

Por otro lado, en los últimos años, África parece haber ganado cierto interés como zona objetivo de la industria turca de defensa, que ha exportado vehículos blindados a Burkina Faso (60), Chad (20), Ghana (30), Libia (13), Mauritania (18), Nigeria (204), Ruanda (76), Senegal (25) y Túnez (170)³⁴. Además, en consonancia con las alianzas forjadas por Turquía en el Magreb condicionadas por el incremento de la tensión en Libia, desde el año 2019, se incluyen también exportaciones de UAV armados al Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio e inhibidores tipo KANGAL y KIPRI a Túnez, que además está

³² A 30 de junio de 2020 aporta 22 efectivos policiales a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur, UNMISS, 19 a la operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, UNAMID, 3 a la misión en la República Democrática del Congo, MONUSCO y 1 experto a la misión en Somalia, UNSOM-UN *Peacekeeping*. [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

³³ Fuerzas Marítimas Combinadas (CMF, por sus siglas en inglés) que incluye a fuerzas navales de 33 países, ejerciendo desde julio de 2020 el mando de la *Task Force 151* -CTF-151. Combined Maritime Forces (CMF). [Accedido en julio de 2020]. Disponible en <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>.

³⁴ SIPRI.

considerando la adquisición de UAV armados³⁵. Pero, al igual que ocurría en la dimensión económico/comercial, las cifras de exportaciones de material militar a África deben ser contextualizadas, pues son poco significativas cuando se comparan con las exportaciones globales de la industria turca de defensa (figura 7).



Figura 7. Exportaciones de armamento y material de defensa a países africanos.
Fuente: SIPRI. Elaboración propia.

Conclusión

Es habitual atribuir la política africana de Turquía de las últimas décadas al intento de reestablecer la influencia del espíritu imperial, o neootomanismo, que constituiría el hilo conductor de la política exterior turca. Ciertamente, la influencia y prestigio de los que, en épocas pasadas, gozó el Imperio otomano son objeto de emulación para la Turquía moderna, pero limitar la expansión por el continente africano a la recuperación de un prestigio perdido sería ciertamente reduccionista y, sin restar importancia a estas motivaciones de tipo emocional, resulta imprescindible considerar otros factores.

El deterioro de las relaciones de Turquía con potencias tradicionales y, en particular, la Unión Europea, ha sido un poderoso catalizador que ha incentivado la búsqueda de alternativas, entre las que África se ha presentado como una magnífica oportunidad. De esta manera, desde mediados de la pasada década, Turquía ha llevado a cabo una

³⁵ Del tipo ANKA y BAYRAKTAR - Gros contrat pour Aselsan en Tunisie. *MENADEFENSE*. 15 de abril de 2020. [Accedido en agosto de 2020]. Disponible en <https://www.menadefense.net/afnord/gros-contrat-pour-aselsan-en-tunisie/>.

intensa actividad política y diplomática con países y organizaciones regionales africanas, articulando una ambiciosa estrategia mediante la que pretende presentar una imagen de nación comprometida con el desarrollo y la cooperación que contrasta con las políticas extractivas de las que, en otras épocas y aún en la actualidad, han hecho gala las potencias europeas.

Es al amparo de esta estrategia que Turquía ha podido expandir tanto inversiones directas como el comercio bilateral con los países africanos, abriendo grandes expectativas para las empresas exportadoras turcas. El balance es, sin duda, prometedor, pero por impresionante que a simple vista pueda parecer, los datos indican que África continúa siendo para Turquía un área de interés secundario, muy por detrás de un espacio europeo que acapara el interés tanto de empresas como del propio Estado turco. Las cifras son, simplemente, más de diez veces superiores, muestra de que la retórica oficial no siempre va acompañada por hechos sobre el terreno.

En el norte del continente deben considerarse, además, otras motivaciones que más tienen que ver con su visión sobre su seguridad que con cuestiones de prestigio. Es el caso de Libia, escenario que para Turquía no es sino una continuación de la cuenca oriental del Mediterráneo donde la disputa sobre la delimitación de los espacios de soberanía ha elevado la tensión entre Turquía y sus vecinos a niveles preocupantes. Es una intervención no carente de riesgos y la evolución de acontecimientos, tanto en esta área geográfica como en la vecina Siria, puede acabar comprometiendo las capacidades de una potencia regional con recursos limitados.

La política africana de Turquía es una estrategia dirigida y coordinada desde las más altas instancias del Estado que únicamente dará frutos a largo plazo. El éxito de una empresa de este tipo no está ni mucho menos garantizado. Y ello depende tanto de factores internos como externos. En el plano interno dependerá tanto de la permanencia en el poder de quienes la han iniciado o de la voluntad de quien les pueda suceder en el futuro como de la capacidad del país para llevarla a cabo de manera eficaz. Y, en el plano externo, hay que contar con el concurso de otras potencias cuyos intereses puedan colisionar con los propios. Son muchos los riesgos e incertidumbres a los que Turquía se enfrenta en esta empresa, pero en geopolítica, quien no arriesga no puede ganar.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

Las paradojas del milagro chileno

Resumen

El fin del «camino chileno al socialismo» y el golpe militar situó a Chile en una difícil posición. En ese momento, la adopción de urgentes medidas de choque para recomponer la economía podía ser clave para evitar un enfrentamiento civil. Un equipo de economistas chilenos, una familia que compartía una doctrina económica y fuertes lazos personales, estaba preparado para ocupar un destacado lugar en la historia de su país. Los llamaron los *Chicago Boys*. Fueron los responsables de implantar un modelo económico en Chile totalmente nuevo. Las reformas que implementaron tuvieron como resultado el llamado milagro chileno.

Todo comenzó a gestarse 15 años antes con la puesta en marcha de un programa de colaboración entre la universidad de Chicago y la Pontificia Católica de Chile que permitiría a unas decenas de economistas chilenos realizar estudios de posgrado en los Estados Unidos. Milton Friedman, Friedrich Hayek, Ronald Coase y George Stigler, todos premios Nobel de Economía, serían sus profesores en Chicago.

Palabras clave

Chile, *Chicago Boys*, milagro chileno, revueltas sociales, economía libre de mercado, Milton Friedman.

***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 paradoxes of the Chilean miracle

Abstract

The end of the 'Chilean road to socialism' and the military coup put Chile in a difficult position. At that time, the adoption of urgent shock measures to rebuild the economy could be key to avoiding a civil confrontation. A team of Chilean economists, a family that shared an economic doctrine and strong personal ties, was prepared to occupy a prominent place in the history of their country. They called them the Chicago Boys. They were responsible for implementing a totally new economic model in Chile. The reforms they implemented resulted in the so-called Chilean miracle.

It all began to take shape 15 years earlier, with the launch of a collaboration program between the University of Chicago and the Pontificia Católica de Chile, which would allow a few dozen Chilean economists to carry out postgraduate studies in the United States. Milton Friedman, Friedrich Hayek, Ronald Coase and George Stigler, all Nobel laureates in economics, would be his professors in Chicago.

Keywords

Chile, Chicago Boys, Chilean miracle, social protests, free market economy, Milton Friedman.

El camino de Chile al club de los países ricos

Chile, con la coalición Unidad Popular, ha sido el único país del mundo donde el marxismo llegó al poder por las urnas¹. El presidente Salvador Allende, en una entrevista con Regis Debray, en marzo de 1971, había anunciado con meridiana claridad su intención de dirigir un cambio de régimen². La entrevista reflejaba la determinación del Gobierno de dirigir un proceso desde el poder ejecutivo para establecer un nuevo orden constitucional de inspiración marxista. El presidente Allende advertía que se podría producir un enfrentamiento abierto y frontal con los que se opusieran a su reforma del Estado³.

Salvador Allende puso en marcha varios ambiciosos y controvertidos programas de reformas que terminaron imponiendo el control del Estado sobre la economía nacional. Se nacionalizó el cobre sin otorgar indemnización a las empresas estadounidenses copropietarias de los yacimientos, provocando el cierre de las fuentes de financiación y las inversiones externas en Chile⁴. El número de empresas controladas por el Estado, a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), se multiplicó por 10 en solo tres años. CORFO pasó de no tener ningún banco a disponer de 19 entidades financieras propias, convirtiéndose en un poderoso *holding* estatal⁵. El número de empresas del Estado aumentó hasta representar dos quintos de la producción nacional. El Estado llegó a ser propietario de más de las cuatro quintas partes del sector financiero y de tres quintas partes de la tierra cultivable⁶. A mediados de 1973, el Gobierno fijaba

¹ El 36,63 % de los votos fueron para Allende frente al 35,29 % de Alessandri, candidato de la derecha (solo 39.175 votos de diferencia) y 28,08 % del candidato de centro del Partido Demócrata Cristiano Radomiro Tomic.

² «El pueblo chileno escogió el camino de la revolución y no hemos olvidado un principio fundamental del marxismo: la lucha de clases. En cuanto al Estado burgués dentro del momento actual buscamos superarlo ¡sobrepasarlo! He llegado a este cargo para hacer la transformación económica y social de Chile, para abrirle camino al socialismo. La meta nuestra es el socialismo integral, científico, marxista». Disponible en <https://www.marxists.org/espanol/allende/1971/marzo16.htm>.

³ «Habrà un enfrentamiento constante y nosotros, psicológicamente, estamos preparados para ello. No te quepa la menor duda. Si ellos lo provocan, se va a producir, pero en todo caso, nosotros esperamos que ellos lo provoquen. Estamos vigilantes». Disponible en <https://www.marxists.org/espanol/allende/1971/marzo16.htm>.

⁴ BONNEFOY, Pascale M. «Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre». *Estudios Internacionales*, n.º 175. Santiago de Chile, 2013. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692013000200004.

⁵ La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) pasó de tener 46 firmas y ningún banco en 1970, a controlar 488 firmas y 19 bancos en 1973, convirtiéndose en un poderoso *holding* estatal.

⁶ Si durante los seis años del Gobierno de Frei se expropiaron 3.564.243 hectáreas, en los 1.000 días del Gobierno de la Unidad Popular se expropiaron 6.401.625 hectáreas. Esta última cifra equivale al 38 % de la superficie total agrícola del país.

el precio de más de 3.000 productos, de la mayor parte de los servicios y de las tasas de interés⁷.

La Corte Suprema dirigió un oficio, el 23 de agosto, al presidente de la República para pedir amparo ante los continuos ataques contra el poder judicial y, al mismo tiempo, exigir del presidente el respeto al principio de separación de poderes y a la independencia del poder judicial, según dictaba la Constitución⁸. También, el 23 de agosto de 1973, la Cámara de Diputados adoptó una resolución en la que acusaba al Gobierno de no cumplir con las leyes y de violar la Constitución⁹.

Por otra parte, las políticas económicas de la Unidad Popular desencadenaron un incremento del déficit del Estado, una rápida disminución de las reservas de divisas, una completa caída de la inversión extranjera, un cierre completo de las corrientes de financiación externas, un impago de la deuda del Estado como consecuencia de su insolvencia y, sobre todo, una hiperinflación sin precedentes, derivada de la carrera emprendida por el Gobierno para imprimir más dinero. El desabastecimiento, la escasez, las colas, el mercado negro, la incertidumbre por las variaciones de los precios, la inseguridad en el trabajo y las huelgas se instalaron en la vida cotidiana de los chilenos.

El fin del «camino chileno al socialismo» y el golpe militar situó a Chile en una difícil posición. En ese momento, la adopción de urgentes medidas de choque para recomponer la economía podía ser clave para evitar un enfrentamiento civil. Un equipo

BELLISARIO, Antonio. «The Chilean Agrarian Transformation: Agrarian Reform and Capitalist 'Partial' Counter-Agrarian Reform, 1964–1980». *Journal of Agrarian Change*. 7. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken 2006. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/229609201_The_Chilean_Agrarian_Transformation_Agrarian_Reform_and_Capitalist_'Partial'_Counter-Agrarian_Reform_1964-1980.

⁷ COX, Alejandra y EDWARDS, Sebastián. «Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment». *University of Chicago Press*, 1987. Chicago.

⁸ Resolución de la Corte Suprema de 23 de agosto de 1973. «Introducción: Este Tribunal quiere enterar a V. E. de que ha entendido su oficio como un intento de someter el libre criterio del poder judicial a las necesidades políticas del gobierno, mediante la búsqueda de interpretaciones forzadas para los preceptos de la constitución y las leyes. Mientras el poder judicial no sea borrado como tal de la carta política jamás será abrogada su independencia». Disponible en http://www.josepinera.org/libros/libros_resolucion.htm.

⁹ El punto 5 de la Declaración sostenía que el Gobierno desde el principio de su mandato pretendía someter a las personas a un estricto control económico y político del Estado, para alcanzar un sistema totalitario opuesto al sistema representativo y democrático establecido por la Constitución. El punto 6 acusaba al Gobierno, señalando que las violaciones de la constitución que se estaba cometiendo no eran aisladas sino continuas y sistemáticas, constituyendo un gravísimo peligro para la nación y el Estado de derecho. Disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13377/1/mj_00061.pdf.

de economistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile estaba preparado para ocupar su lugar en la historia de su país.

La original diferencia de Chile respecto al resto de países iberoamericanos es, sin duda, consecuencia de los peculiares cambios que impulsaron los economistas chilenos conocidos como *Chicago Boys*. Chile fue el primer país iberoamericano en implantar un modelo de modernización basado en políticas económicas neoliberales y, también, fue quien lo hizo con más convicción y calado. La apuesta chilena por el enfoque económico de la Segunda Escuela de Chicago¹⁰ no fue una imposición de nadie. Fue una elección atrevida, de alto riesgo, que hubiese sido imposible poner en marcha sin la urgencia y circunstancias del momento¹¹.

Inicialmente, los economistas chilenos educados en Chicago fueron considerados una curiosidad extravagantemente marginal en Chile. No tuvieron ninguna influencia en las administraciones anteriores. Por otra parte, las recomendaciones económicas de la CEPAL¹² eran propuestas estructuralistas y proteccionistas, donde el gran protagonista económico era el Estado con fuertes políticas intervencionistas¹³. El liberalismo económico era una posibilidad desconocida en Iberoamérica.

Los *Chicago Boys* tuvieron su oportunidad antes que nadie. Mientras que, en Europa, la crisis del petróleo de 1973 se afrontaba con políticas económicas keynesianas que terminaron provocando la convivencia de altas tasas de paro, inflación por encima de los dos dígitos y caídas generalizadas de la producción. Mientras que, en Estados Unidos, se presentaban los mismos efectos macroeconómicos que terminaron denominándose con el término de estanflación. Mientras que en Iberoamérica se adoptaban más regulaciones, al mismo tiempo que se aplicaban políticas monetarias expansivas, origen

¹⁰ Los economistas más destacados de la Segunda Escuela de Chicago son Milton Friedman, Premio Nobel de Economía en 1976, George Stigler, Premio Nobel de Economía en 1982, Ronald Coase, Premio Nobel de Economía en 1991 y Aaron Director.

¹¹ Friedrich Hayek, Premio Noble de Economía, después de su visita a Chile en 1977, respondió a la crítica por la implantación del Programa de Recuperación Económica en Chile y el coste social y económico inicial de la consiguiente terapia de shock, diciendo que «Al haber un Gobierno que está dispuesto a sacar adelante al país sin complejos, compromisos de popularidad o expectativas políticas, este costo es un mal necesario que rápidamente se va a superar. El esfuerzo que está desplegando este país constituye un ejemplo a nivel mundial». Disponible en https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304101209/rev137_BCaldwell-LMontes.pdf.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Creada en 1948, la Cepal se dedica a la investigación económica.

¹³ MONTES, Leónidas. *Milton Friedman y su visita a Chile*. Disponible en <https://www.cepchile.cl/milton-friedman-y-sus-visitas-a-chile/cep/2016-05-04/150454.html>.

de las crisis de hiperinflación de los años 80. Chile adoptaba un enfoque económico nuevo, opuesto a todo lo que el resto del mundo estaba haciendo y seguiría haciendo hasta el comienzo de los años 80. Chile se convirtió en un verdadero laboratorio para economistas tan destacados como Milton Friedman, George Stigler, Friedrich Hayek, Ronald Coase y Robert Lucas, todos ellos Premio Nobel de Economía¹⁴.

Cuando la Escuela de Chicago era todavía marginal y sin suficiente eco, el Gobierno chileno empezó a implantar sus propuestas, basadas en un pensamiento económico polarizado por la eficiencia de los mercados en la distribución de los recursos y en la fijación de los precios¹⁵. Más tarde, tanto los presidentes norteamericanos, Nixon y Reagan, como la primera ministra británica, Margaret Thatcher, tendrían como asesores a los profesores de Economía de Chicago, especialmente a Milton Friedman.

La concesión del Premio Nobel de Economía a Milton Friedman, en 1974, y a Friedrich Hayek, en 1976, animaron a Margaret Thatcher a plantear un giro liberal a las políticas económicas de su partido, para impulsar la renovación de sus ideas, de sus bases intelectuales y de los ejes programáticos de la derecha británica.

Seis años antes de la victoria electoral de la *Dama de Hierro*, los *Chicago Boys* aplicaron en Chile la teoría económica neoliberal que, posteriormente, adoptaría el Reino Unido. Durante los 20 años de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democrática, tanto los demócratas cristianos como los socialistas dieron continuidad a un modelo económico liberal que había funcionado con éxito. Después de la Concertación, tanto Sebastián Piñera como Michelle Bachelet mantuvieron los fundamentos del cambio liberal.

El modelo de la Escuela de Chicago tiene detrás un soporte técnico sólido, pero no puede desligarse del todo de su componente ideológico, que pone el acento en la libertad de elección de los agentes económicos y el papel subsidiario del Estado. El éxito de la arriesgada apuesta puede certificarse con el ingreso de Chile en la OCDE en 1993,

¹⁴ George Stigler y su influencia en la transformación económica de Chile. LARROULET VIGNAU, Cristián. Disponible en

<https://repositorio.udd.cl/bitstream/handle/11447/519/wp40.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Disponible en https://www.jstor.org/stable/2504050?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents.

¹⁵ «A mediados de la década de los 60, en Harvard, los profesores de economía consideraban a Milton Friedman como un cascarrabias americano de derechas. Fue considerado un marginado hasta que empezaron a escucharlo». Disponible en

https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130425153404milton-friedman-un-economista-liberal.pdf.

durante la presidencia del demócrata cristiano, Patricio Aylwin Azócar, siendo el primer país sudamericano en ser aceptado en esta organización.

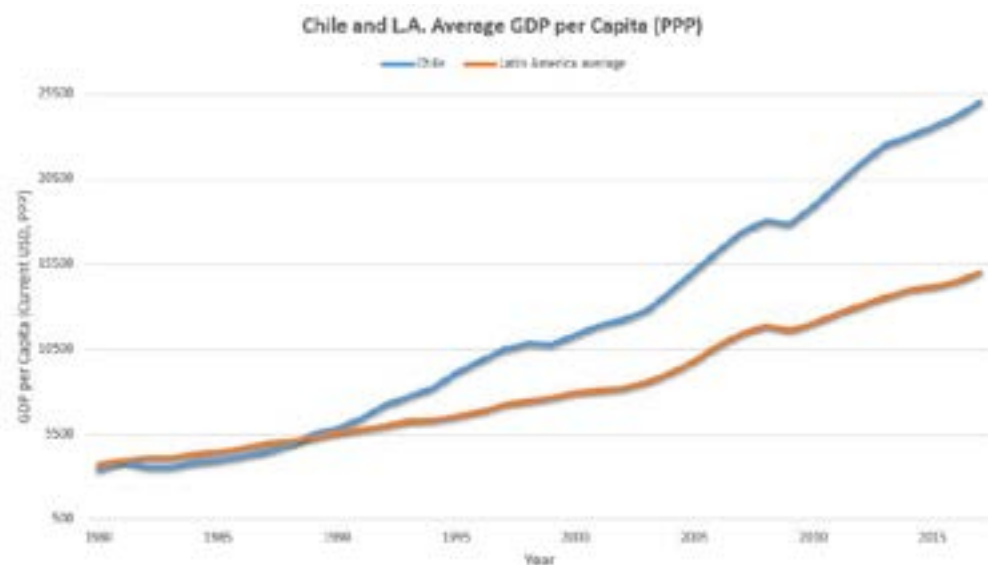


Figura 1. Evolución comparativa del PIB per cápita con paridad de poder de compra, en dólares de 2015, de Chile con el del resto de países de Iberoamérica. Fuente: Fondo Monetario Internacional, octubre 2015.

Los chicos de Chicago

Arnold Harberger fue uno de los fundadores de la Escuela de Chicago. Su reputación académica se debe principalmente a sus aportaciones a los estudios económicos relacionados con la pérdida de eficiencia económica. El prestigio de sus contribuciones a la ciencia económica fue plenamente reconocido al denominar a las pérdidas de bienestar generadas por las distorsiones económicas como triángulo de Harberger¹⁶. Fue director del departamento de Economía de la Universidad de Chicago, de la Asociación Económica Estadounidense Americana, de la Asociación Económica Occidental, destacando como presidente o miembro activo en muchas otras organizaciones académicas. Harberger acumuló premios durante su vida como economista. Uno de los títulos que se le reconoce, posiblemente el que ha tenido más impacto, es el de padre de los *Chicago Boys*.

¹⁶ El triángulo de Harberger mide la pérdida de eficiencia, en un gráfico de oferta y demanda, provocada por las intervenciones públicas.

Arnold Harberger se casó con una estudiante chilena de Economía, Anita Valjalo, a la que conoció en la Universidad de Chicago donde él enseñaba. La relación con su esposa y sus amigos estudiantes chilenos en los Estados Unidos le permitió aprender perfectamente el español y sentirse atraído por la realidad económica de Chile. En 1956, escribió un memorándum sobre la economía chilena que diagnosticaba con precisión la situación económica del momento. Poco antes había gestado la puesta en marcha de un programa de colaboración de su universidad, apoyado por la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos, con la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), que permitiría a una veintena de economistas de la PUC realizar un curso de posgrado en la Universidad de Chicago. Este pequeño grupo selecto de economistas chilenos formarían la familia que posteriormente sería conocida como los *Chicago Boys*.

Los estudiantes chilenos, que realizaron sus estudios posgrado en la Universidad de Chicago a finales de los años 50 y principio de los 60, no podían imaginar que serían los responsables de reorientar la economía de su país después del golpe del 11 de septiembre de 1973. Con el tiempo, su misión sería implantar el modelo económico en Chile que habían aprendido en los Estados Unidos. Un modelo neoliberal con una orientación monetarista y neoclásica, en aquel momento completamente novedoso.

El afecto por Chile y por sus alumnos chilenos convirtió a Harberger y a su esposa, Anita Valjalo, en los padres de una verdadera familia, donde se forjaron vínculos personales muy fuertes de estrecha amistad. Harberger defendió siempre a sus discípulos, a pesar de los graves inconvenientes que le provocó hacerlo.

Arnold Harberger, Milton Friedman, Friedrich Hayek y George Stigler, todos profesores de la Universidad de Chicago, fueron duramente atacados por entender que estaban colaborando con la dictadura del general Pinochet¹⁷. Realmente ninguno hizo otra cosa que enseñar economía y proporcionar asesoramiento.

Las críticas y acusaciones fueron especialmente fuertes y prolongadas contra Friedman, al que responsabilizaron de haber inspirado el *Programa de recuperación económica*, que empezó a aplicarse en 1975. Sin embargo, Friedman no tuvo nada que ver con un proyecto que estaba diseñado por economistas chilenos. Jorge Cauas, entonces ministro

¹⁷ Milton Friedman fue Premio Nobel de Economía, en 1976, y Friedrich Hayek fue Premio Nobel de Economía, en 1974, George Stigler fue Premio Nobel de Economía en 1982. Milton Friedman y Friedrich Hayek son posiblemente con John Maynard Keynes los economistas más influyentes del siglo xx. Disponible en: <https://www.dineroenimagen.com/2016-09-02/77437>.

de Hacienda y doctor por la Universidad de Columbia, y algunos *Chicagos Boys* fueron los responsables de poner en marcha un nuevo modelo¹⁸. Los profesores de la Universidad de Chicago no participaron en la toma de decisiones ni en el planeamiento de los programas económicos que se implantaron en Chile¹⁹. No obstante, el milagro chileno era una realidad que ellos habían inspirado.

Jorge Cauas, en el *Programa de Recuperación Económica del Gobierno*, anunciaba que las cosas no iban a ser fáciles, pero también que el objetivo podía conseguirse. «Los llamados milagros económicos no son tales. Son solo el resultado del trabajo y el ahorro realizados en el marco de una política económica coherente. Ellos normalmente se han producido después de situaciones de agudo sacrificio de los ciudadanos».

Años después, el ministro de Hacienda, Hernán Büchi, apuntaba que en Chile no se había producido un milagro. Los milagros son una intervención directa de la voluntad del todopoderoso y no tiene explicación. El cambio del país «fue un programa»²⁰. José Piñera Echenique, hermano del presidente Sebastián Piñera, definió la transformación del país como «el poder de una idea», la idea de la libertad²¹.

La libertad es indivisible

La óptica liberal entiende que la libertad es indivisible y, por lo tanto, no es compatible por mucho tiempo un sistema autoritario con la libertad económica. El liberalismo económico de esta manera sería solo un primer paso para avanzar hacia un proceso político de transición hacia la democracia. Desde este enfoque, la pervivencia de una dictadura con el libre mercado terminaría destruyéndolo.

¹⁸ VALDÉS, Juan Gabriel. «Pinochet's Economists: The Chicago Boys in Chile». *Cambridge University Press*. Cambridge 1995.

¹⁹ La ceremonia de entrega del Premio Nobel a Milton Friedman fue interrumpida para protestar por su colaboración con la dictadura. Fue la primera vez en la historia del premio en que se producían estos hechos. En las afueras, decenas de manifestantes gritaban contra Friedman, el neoliberalismo y Pinochet. La experiencia marcó tanto a Friedman, que incluso dedicó un capítulo en sus memorias a Chile, destacando el doble estándar existente. Nadie criticó sus visitas a China y otros países con regímenes autoritarios, en los que también se reunió con sus gobernantes e hizo recomendaciones, como había hecho en el 1975 en Chile.

²⁰ BÜCHI, Hernán. *La transformación económica de Chile. El modelo del progreso*. Santiago de Chile: El Mercurio/Aguilar, 2008.

²¹ PIÑERA, José. «Chile el poder de una idea» ensayo en el libro editado por Barry Levine de varios autores, entre ellos Vargas Llosa. *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Barcelona: Norma editorial 1991. Disponible en

http://www.josepinera.org/articles/articulos_chile_poderdeunaidea.htm.

Desde la convicción liberal, el principal problema al que se enfrenta un sistema político que aspire a respetar la libertad personal y los derechos individuales es la concentración de poder en unas pocas manos. Mantener la libertad, por lo tanto, requiere la dispersión del poder mediante un orden de *checks and balances*. En este sentido, el libre mercado constituye un mecanismo más amplio, fuera de la esfera política, de control y equilibrio del poder que impulsará una dinámica de descentralización de la toma de decisiones primero en los mercados, más adelante en las instituciones y, finalmente, en el espacio público²².

En su polémica visita a Chile, en 1975, Friedman se entrevistó con el presidente Pinochet. Días después, en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica impartió unas charlas abiertas al público, con el título *La fragilidad de la libertad*. Delante de los estudiantes, profesores y del público que decidió asistir a las conferencias, Friedman sostuvo su argumento de que la libertad económica es una condición necesaria para la libertad política. En aquellos momentos, los asistentes no estaban todavía preparados para recibir esta idea sin que provocara en ellos un fuerte impacto. El planteamiento de Friedman era demasiado innovador para el momento de entonces. Por supuesto, la prensa chilena no se hizo demasiado eco del mensaje lanzado en estas conferencias²³.

Con el tiempo, para Milton Friedman, el verdadero milagro de Chile no fue su despegue económico. El verdadero milagro fue que una junta militar autoritaria aceptara tanto riesgo y adoptara un modelo económico de libre mercado tan amplio como el propuesto desde el departamento de Economía de la Universidad de Chicago²⁴.

Ciertamente, no es lo mismo dictar una doctrina económica que transformarla en un plan de recuperación económica para un país o conducir ese programa para alcanzar los objetivos marcados. Los *Chicago Boys* fueron los responsables de transformar una doctrina en plan y un plan en acciones coordinadas que permitiesen superar la difícil

²² FRIEDMAN on *Capitalism and Freedom*. «It is important to emphasize that economic arrangements play a dual role in the promotion of a free society. On the one hand, “freedom” in economic arrangements is itself a component of freedom broadly understood, so “economic freedom” is an end to a believer in freedom. In the second place, economic freedom is also an indispensable means toward the achievement of political freedom». Disponible en <https://oll.libertyfund.org/pages/friedman-on-capitalism-and-freedom>.

²³ Disponible en <http://revistasantiago.cl/historia/el-viaje-que-milton-friedman-no-pudo-olvidar/>.

²⁴ PIÑERA, José *et al.* *Un legado de libertad. Milton Friedman en Chile*. Promovida su edición por el Instituto Democracia y Mercado /Atlas Economic Research Foundation/ Fundación para el Progreso, en el centenario del nacimiento de Milton Friedman. Santiago de Chile 2012.

situación económica. El riesgo que asumieron lo conocían y, además, estaban avisados²⁵.

Llevar adelante una transformación tan amplia requería asumir que era preciso aplicar una terapia de choque. Para empezar a mejorar era preciso empezar empeorando las cosas.

En los momentos difíciles, el equipo de los *Chicago Boys* se mantuvo siempre unido. La responsabilidad fue compartida y cada uno, desde su puesto, se ocupó de hacer lo que entendían correcto. Nunca un mal dato fue utilizado para desacreditar a otro compañero, fuese ministro o responsable de alguna importante institución, como el Banco de Chile. Actuaron conforme a un proyecto compartido sin buscar el éxito personal. El apoyo mutuo fue clave para sostener el rumbo de una difícil singladura. La desafección podría haber sido una tentación en la que cabía esperar caer en una lucha interna por el poder, pero ninguno se dejó dominar por ella.

Años más tarde, siendo candidato a la presidencia de Perú, el premio Nobel Mario Vargas Llosa, mantuvo una entrevista con Margaret Thatcher y le pidió consejo. Ella recomendó que, para impulsar los cambios que se proponía dirigir en Perú, necesitaría rodearse de un grupo de personas totalmente identificadas con las ideas liberales. «Porque, cuando hay que resistir las presiones que trae consigo el enfrentarse a los intereses creados, las primeras defecciones ocurren siempre en las propias filas»²⁶. Precisamente ella vivió esa experiencia poco después, cuando fue revocada no por la oposición, sino por Geoffrey Howe del partido conservador²⁷. Entre los *Chicago Boys* no hubo desertores. Cerraron filas como una falange protegiéndose uno a otro con sus escudos y atacando reunidos con sus capacidades intelectuales y sus convicciones como lanzas.

²⁵ ARANCIBI, Patricia y BARLAT, Francisco. *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico chileno*. Santiago de Chile: Biblioteca Americana, 200.

El ministro director de la Oficina de Planificación Nacional, el capitán de navío retirado, Roberto Kelly Vásquez propuso a Jorge Cauas como ministro de Hacienda y responsable del programa de recuperación. Kelly advirtió a Cauas, antes de que aceptase el cargo del peligro que suponía asumir la misión que se le encomendaba. «Nosotros te hemos propuesto a ti para que seas el conductor de este plan. Quiero saber si estás dispuesto a aceptarlo porque te vas a jugar la vida: si te va mal, van a fusilarte los militares y si te va bien van a matarte los comunistas».

²⁶ Disponible en https://elpais.com/diario/1990/12/02/opinion/660092408_850215.html.

²⁷ Disponible en <https://explicitoonline.com/mario-vargas-llosa-pocos-politicos-me-han-producido-el-respeto-que-he-sentido-por-la-gran-dama-margaret-thatcher/>.

Chile antes de las revueltas

El pasado 2019, los datos macroeconómicos de Chile seguían siendo envidiados por la mayoría. Una deuda pública del 25,36 % del PIB, un déficit público del 1,47, un crecimiento del 2,8 % anualizado en el tercer trimestre, con una tasa de paro del 7,2 %, podían invitar al presidente Salvador Piñera a considerar la economía de su país, antes de las revueltas, como un verdadero oasis iberoamericano. Comparando sus cuentas con las del resto de Iberoamérica, podíamos descubrir un diferencial de ventaja que podría decirse que Chile vivía en un «nirvana».

Sin embargo, con esto no está dicho todo. En Iberoamérica, en general, el porcentaje de gasto público, aunque viene creciendo desde hace décadas, es sustancialmente inferior al que sostienen los países de la UE. El tamaño del sector público en los países europeos puede llegar a doblar el de algunos países de la región. El efecto inevitablemente se ve reflejado en una reducción de la capacidad del Estado para utilizar la política fiscal y el gasto social como instrumentos de redistribución de la riqueza.

La valoración de la desigualdad en Chile solo puede abordarse en el contexto iberoamericano, la región más desigual del mundo. Si comparamos los datos de Chile con los de los países iberoamericanos, utilizando el índice de Gini, su posición es muy destacable en términos de distribución de renta. Chile supera en igualdad distributiva a México, Brasil y Colombia. Solo dos países, Uruguay y El Salvador, mejoran el indicador chileno²⁸. Utilizando la relación de renta entre el 10 % más rico y el 10 % más pobre, otro indicador común para medir la desigualdad, la posición chilena vuelve a destacar con el tercer puesto de Iberoamérica²⁹.

Sin embargo, la desigualdad en términos de patrimonio es mucho mayor que en términos de renta. Este fenómeno se replica en todo Iberoamérica. En Chile, el índice de Gini de los activos totales —físicos y financieros—, que mide el reparto de la riqueza, alcanza un valor cercano a 0,72, muy superior al obtenido para la distribución del ingreso. La notable

²⁸ El índice de Gini estima la distribución de los ingresos con un coeficiente que va de 0 —igualdad absoluta— a 1 —desigualdad absoluta—. Chile tiene un índice de Gini de 0,454, según datos de la CEPAL. La media latinoamericana es 0,47 y el índice de México 0,504, de Colombia 0,511 de Brasil 0,539. Solo Uruguay 0,3 y El Salvador 0,399 se distancian en igualdad de Chile. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

²⁹ En Uruguay, el estrato superior gana 11,8 veces más que el inferior; en El Salvador, 13,8 veces más; y en Chile, 17,6 veces más. La media latinoamericana es 22,5 veces más.

diferencia se puede explicar analizando la distribución del patrimonio que, en Chile, está muy concentrado³⁰.

Además, una cuestión importante que puede ser la base de muchas reticencias es la desigualdad de oportunidades. La brecha social marca el destino, en gran medida, de las futuras generaciones. La imposibilidad de acceder a servicios básicos o la imposibilidad de ascenso social hipotecan el futuro laboral y el familiar. La situación provoca un desencanto con el futuro que puede ser más doloroso que el desencanto con el presente, al limitar la esperanza de prosperar. Cuando la herencia y la posición familiar son muy relevantes para determinar el horizonte personal, la irritación y la indignación se multiplican. El rechazo a la cultura del privilegio que bloquea la posibilidad de prosperar, inevitablemente se traduce en un discurso de impugnación contra el modelo establecido.

Otro elemento que provoca rechazo es la incertidumbre. La privatización de algunos servicios como, por ejemplo, la sanidad o las pensiones, puede dificultar la capacidad de respuesta política a las demandas sociales de mejora de calidad y amplitud de las prestaciones.

Las críticas por el deficiente funcionamiento del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que presta atención al 80 % de los trabajadores, están relacionadas con el insuficiente número de hospitales y especialistas, la deficiente atención primaria y las listas de espera que, durante los últimos años, ha aumentado. El otro 20 % de la población que recibe atención sanitaria a través del sistema privado de ISAPRE, también se muestra descontento por las subidas de precios de los planes de salud, la insuficiente cobertura y los problemas para ingresar en los centros de salud³¹. El propio presidente Sebastián Piñera reconoció, en 2018, la situación³².

³⁰ La mitad de las familias menos favorecidas acumulan solo un 2,1 % de la riqueza neta del país, mientras que el 10 % más rico concentraba dos terceras partes.

³¹ Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50124583>.

³² «Más de tres cuartas partes de la ciudadanía no está satisfecha con la gestión gubernamental en salud y existen razones fundadas para ello. Hay una fuerte sensación de desprotección frente a las enfermedades graves. Ninguno de los seguros de salud está cumpliendo a cabalidad su objetivo y que existen deficiencias importantes que subsanar». Disponible en <https://www.minsal.cl/programa-de-salud-del-presidente-sebastian-pinera-una-cirugia-mayor-a-la-salud/>.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)³³ son muy criticadas por no cumplir con las expectativas de los chilenos. Diferentes grupos han expresado sus críticas porque el modelo no es capaz de proporcionar pensiones adecuadas. Prácticamente, el 80 % de las pensiones no alcanzan el salario mínimo³⁴. En términos comparativos, en España, el 52 % de las pensiones de jubilación están por debajo del salario mínimo.

Si buscamos como referencia los países de Iberoamérica, encontramos que solo la mitad de los trabajadores cotizan a algún tipo de sistemas de pensiones. Uruguay y Chile son los dos países con mayor proporción de trabajadores cotizando para su jubilación, siendo sus cifras superiores en unos 30 puntos porcentuales a la media³⁵.

A pesar de todo, en Chile existe un malestar social que se ha instalado en sectores importantes de la población y que, inevitablemente, irán en aumento. Primero las prolongadas revueltas sociales iniciadas en octubre y luego la pandemia generada por la COVID-19 ha provocado un importante deterioro del cuadro macroeconómico chileno. El Gobierno ha anunciado planes de estímulo para contrarrestar la caída de la demanda provocada por la COVID-19 y se da por hecho un déficit fiscal unas siete veces superior al de años anteriores. Las previsiones de la Administración, como consecuencia de la caída de la recaudación y al aumento del gasto del Estado, supondrán a la deuda pública un aumento de más de 15 puntos³⁶. En cualquier caso, Chile seguirá siendo uno de los países menos endeudados del mundo y de la OCDE.

El informe de Política Monetaria del Banco Central de Chile, en septiembre, señalaba que la economía se contraerá entre el 4,5 y el 5,5 % en 2020, corrigiendo sus previsiones anteriores, que fijaban caídas más altas de la producción. Mientras tanto, CEPAL y el FMI prevén que la caída del PIB en Iberoamérica serán el doble de lo que caería Chile, si se cumplen las estimaciones de su Banco Central³⁷.

³³ Instituciones financieras privadas que se encargan de administrar los fondos de cuentas individuales de ahorros para las pensiones.

³⁴ Disponible en https://www.65ymas.com/economia/pensiones/cual-es-pension-maxima-minima-en-chile_17224_102.html.

³⁵ Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-Pensiones-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf> y https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.

³⁶ Disponible en <https://www.pauta.cl/economia/bloomberg/chile-no-aumentara-venta-de-deuda-en-2020-pese-a-mayor-gasto>.

³⁷ Disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/contraccion-la-actividad-economica-la-region-se-profundiza-cause-la-pandemia-caera-91> y <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/co/sac/pdf/2020/08/una-revision-del-impacto-de-covid-19-en-america-del-sur.pdf>.

Pero el malestar social no tiene que ver con la posición de privilegio del país respecto al resto del continente. Tiene más que ver con las percepciones de abandono o de inseguridad frente a la posibilidad de empobrecimiento, la excesiva desigualdad, la falta de oportunidades, la paralización de las reformas pendientes y la desconfianza en las instituciones y partidos políticos.

Conclusiones

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 podría haber sido uno más de los muchos registrados en Iberoamérica. Podría haber entrado en la historia con pena y dolor para quedarse en ella con más dolor y pena. Sin embargo, los *Chicagos Boys*, un grupo de economistas chilenos con títulos de posgrado de la Universidad de Chicago, diseñaron y pusieron en marcha el *Programa de Recuperación Económica* que permitió implementar un cambio de modelo económico.

Paradójicamente, los defensores de un grado de libertad económica sin igual entonces en el mundo utilizaron el control transitorio y excepcional de la dictadura militar para producir la mayor desconcentración de poder económico y social de toda Iberoamérica. Tomando la delantera al resto del mundo, Chile consolidó un proyecto económico neoliberal que ha permitido al país convertirse en un modelo de éxito, no solo para Iberoamérica. En su día, Chile fue comparado con los «dragones asiáticos» por sus espectaculares resultados.

En poco tiempo, los avances de la economía consolidaron las posibilidades de transición política pacífica en Chile. El principio anunciado por Milton Friedman se había cumplido. La libertad económica inevitablemente está relacionada con la libertad política. El resultado del plebiscito de 1988 cerró la puerta a un nuevo periodo presidencial militar y permitió que se celebraran elecciones democráticas a la presidencia. El resultado fue la victoria del demócrata cristiano, representante de la Concertación, Patricio Aylwin.

Chile ha llegado a un régimen envidiable, democrático en lo político y con una economía de mercado libre en que el Estado juega un papel subsidiario. No obstante, un porcentaje elevado de la población se manifestaba en las encuestas descontenta con el «modelo» y aspira a reformar el sistema existente.

Las revueltas, que comenzaron el 18 de octubre de 2019, y la sorprendente propuesta de cambio constitucional del presidente Piñera reflejan unas tensiones que no miden los indicadores económicos. El fracaso parece que enseña más que los éxitos.

La clave del milagro chileno y del cambio político pacífico fue el equipo de economistas conocidos como los *Chicago Boys* que, desde fuera del *establishment* de la dictadura, demostraron que la libertad económica funciona, no solo para incrementar la riqueza del país, sino también para, poco a poco, transformar la sociedad y sus aspiraciones.

La enseñanza y la formación de equipos, preparados para asumir la responsabilidad de afrontar los cambios necesarios desde una sólida preparación teórica y una capacidad de adaptación práctica, es un capital humano, un recurso inmaterial, a disposición de la nación que puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

En el caso de Iberoamérica, pero no solo, los Gobiernos suelen ser débiles coaliciones de distintas familias políticas cada una con su propio ritmo y agenda. Sin embargo, la presencia y el peso de los *Chicago Boys* en los Gobiernos y en la dirección de instituciones fundamentales, como el Banco de Chile, permitió sostener el rumbo de un programa durante el tiempo necesario para obtener los frutos esperados, a pesar del impacto negativo inicial y las dificultades, inercias, intereses y resistencias que tuvieron que superar.

Ninguno de los ministros de Economía o Hacienda se sintió desamparado y abandonado en los momentos complicados. El grupo buscó siempre el mutuo apoyo para alcanzar objetivos comunes. La concurrencia de esfuerzos sostenida por unas convicciones compartidas, el espíritu de servicio a la nación y la relación personal permitió resolver un problema sin solución en muchos gobiernos, la fractura interna.

La fortaleza interna de los *Chicago Boys* es consecuencia de sus estudios de posgrado en la Universidad de Chicago, dirigida por algunos de los mejores economistas del mundo. No fue solo lo que aprendieron y el poder de las ideas que adoptaron, también fue la solidez de las relaciones personales que se forjaron. «La revolución liberal chilena se hizo porque hubo un equipo en el poder que ejerció un liderazgo en la sociedad al

estar dispuesto a realizar reformas que, al menos inicialmente, eran ampliamente impopulares. En último término, en eso consiste el coraje moral en política»³⁸.

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

³⁸ PIÑERA, José. «Chile, el poder de una idea» ensayo en el libro editado por Barry Levine de varios autores, entre ellos Vargas Llosa. *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Barcelona: Norma editorial 1991.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

Opinión

- 144 La contranarrativa en la lucha contra Dáesh. Relatos de desertores como herramienta contra la barbarie. José Ramón Parras González
- 161 La capacidad nuclear militar de China desde la perspectiva de la lucha por el poder y la paz. Luis V. Pérez Gil
- 184 La islamización de la COVID-19. Polarización propagandística en las redes sociales de la umma virtual. Dalila Benrahmoune
- 203 Rusia: ¿dispuesta a utilizar armas nucleares? José Miguel Palacios
- 211 ADN, seguridad y defensa: un cóctel clásico con una nueva dosis de adrenalina. Fernando Ruiz Domínguez
- 232 COVID-19, ¿elemento de reconfiguración mundial? José Rafael Belisario Flores
- 246 Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. cambios en el equilibrio terrorista del Sahel. Marta Summers Montero
- 262 Guerra y epidemias: dos cabalgan juntos. Amable Sarto Ferreruela
- 275 #Boogaloo, un meme para el conflicto armado. Juan Martínez Pontijas
- 290 Cisnes negros: ébola y COVID-19. Edgar Jiménez García
- 308 La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver. Enrique Pérez Ramírez
- 325 Las capacidades de aerotransporte militar y la UE. La crisis económica y la necesidad de compartir e integrar. Juan Manuel Chomón Pérez
- 339 Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado. Pilar Requena
- 368 La UE y su enfoque integral para afrontar el problema de los retornados (parte II): Bélgica, Alemania y los Países Bajos. Pablo José Molina Serrano
- 386 Ciberterrorismo, ¿una nueva amenaza? Amanda Pérez Gómez
- 401 El interés selectivo por los conflictos internacionales y los conflictos olvidados en un mundo hiperconectado. Miguel López Garay

- 425 Las inundaciones en España: un problema que sube de nivel. Jonathan Gómez Cantero, Roberto, Granda Maestre y Fernando Prieto
- 455 Puntos de coincidencia entre Irán y Europa. Una perspectiva para 2020. Kamran Vahedi
- 480 El papel de España en los procesos de paz y reconciliación democrática en América Latina. Arina A. Andreeva
- 492 Nunca desprecies una buena crisis. Fermín Rodríguez Gutiérrez
- 509 Análisis de la conveniencia para España de los sistemas de vigilancia y seguimiento espacial desde la perspectiva del realismo defensivo. Alfonso Rodríguez Varela
- 524 La COVID-19 y el próximo ciclo de inestabilidad en América Latina. Mayumi Yasunaga Kumano
- 545 Las técnicas de resolución pacífica de los conflictos internacionales para el fomento de la seguridad en la UE. Laura López Paz
- 559 La capacidad de supervivencia del sistema sectario libanés en su año más difícil. María González-Úbeda Alférez
- 576 Irán ante la crisis de la COVID-19: el problema de las sanciones internacionales en el sistema sanitario y el impasse geopolítico en la región. Juan Carlos Pastor Gómez
- 593 Las operaciones permanentes, una de las claves después de la COVID-19. Ignacio Nieto Fernández
- 607 Secuelas psicológicas de la crisis del coronavirus en el personal sanitario e interviniente. Jaime Mas Esquedo
- 615 Las claves de la seguridad y la defensa en España y Europa en el siglo XXI. La necesidad de un enfoque pragmático. José Luis Calvo Albero
- 626 Enfrentamiento entre Armenia y Azerbaiyán. Paulo Botta
- 639 Los dilemas de la UE y España ante Balcanes Occidentales. Ruth Ferrero-Turrión
- 653 Política de defensa de Japón. Carlos Calvo González-Regueral
- 672 El laberinto turco. Ángel José Adán García

La contranarrativa en la lucha contra Dáesh. Relatos de desertores como herramienta contra la barbarie

Resumen

Con un magnífico uso de los medios de comunicación, el aparato propagandístico del Dáesh¹ capturó la imaginación de miles de musulmanes que se desplazaron a Siria e Irak para combatir. «Dáesh transforma el terrorismo en un producto de comunicación popular comprensible, seductor e imitable, un símbolo cultural poderoso capaz de canalizar la frustración, el odio y el vacío de miles de jóvenes en todo el mundo»².

Sin embargo, gran parte de los desplazados experimentaron desilusión con la realidad del califato. Una vida marcada por la brutalidad extrema, las torturas y las decapitaciones, hipocresía, corrupción, comercio de esclavos, decisiones que causaron muertes innecesarias. Todo ello contrario a la *sharía*³, lo que provocó la desertión de muchos, cuyas manifestaciones representan una valiosa herramienta como contranarrativa.

Palabras clave

Narrativa, contranarrativa, califato, ley islámica, Corán, Dáesh.

¹ WINTER, Charlie. «The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy». *Quilliam*. Julio 2015., p. 14. ISBNnumber – 978-1-906603-11-4. Disponible en www.quilliamfoundation.org.

² MORILLAS, Marta. «El Estado de las contranarrativas en España como medida de erosión del discurso extremista violento de etiología yihadista». Análisis GESI 44/2018. Universidad de Granada: Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI), p. 1.

³ Vía que dios indica a la humanidad para que cumpla su voluntad y cuyo seguimiento provee la salvación: la *sharía* es, pues, el camino para alcanzar el paraíso.

***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 counternarrative in the fight against Daesh. Stories of deserts as a tool against the brutality

Abstract

With a magnificent use of the media, the Daesh propaganda apparatus captured the imagination of thousands of Muslims who went to Syria and Iraq to fight. «Daesh transforms terrorism into an understandable, seductive and imitable popular communication product, a powerful cultural symbol capable of channelling the frustration, hatred and emptiness of thousands of young people around the world».

However, many of the displaced people experienced disillusionment with the reality of the caliphate. A life marked by extreme brutality, torture and beheading, hypocrisy, corruption, the slave trade, decisions that caused unnecessary deaths. All the opposite to sharia, which caused the desertion of many, whose manifestations represent a valuable tool as a counter-narrative.

Keywords

Narrative, counter-narrative, caliphate, Islamic law, Koran, Daesh.

Introducción

La propaganda del Dáesh se basa en seis narrativas principales⁴: brutalidad, clemencia, victimismo, guerra, pertenencia y utopía. Se dirige a diferentes audiencias en cada campaña: oponentes activos, público internacional, miembros activos, posibles reclutas, divulgadores, proselitistas y reclutadores. Si bien la brutalidad es la más destacada en Occidente, la oferta de utopía es la más importante para Dáesh por ser la más atractiva para potenciales nuevos reclutas.

Al canalizar múltiples narrativas, desde lo teológico a lo político, Dáesh proyecta su mensaje mediante un conjunto más amplio que puede atraer a buscadores de ideología, así como a quienes rechazan el *statu quo* global. En este contexto, «las redes sociales han surgido como “la mezquita radical” de esta década»⁵. Sin embargo, la propaganda por sí sola no actúa como agente de radicalización o reclutamiento, sino que facilita y cataliza el proceso.

La supervivencia del espíritu del Dáesh, una vez sea totalmente vencido, se garantiza gracias a su narrativa, e incentivará ataques terroristas. Por ello, es importante desmontar y desmitificar el carácter islámico del califato y sus líderes. Ha de contrarrestarse la imagen idílica que su aparato propagandístico ofrece, la armonía y felicidad que transmiten sus vídeos, incluso con niños. Es lo contrario, caos, desolación y penalidades. Destaca la revista *Dabiq*⁶ que pretende persuadir, principalmente, a musulmanes occidentales de segunda o tercera generación.

Aportar una visión de la dureza, escasez, la crueldad que impera en el califato y, sobre todo, que no se vive de acuerdo con la *sharía*. Se aplica una visión tergiversada del Corán en la que predomina su aspecto punitivo. Por ello, aquellos musulmanes que han vivido en territorio del califato pueden desempeñar un papel crucial al emitir un mensaje que denuncie los numerosos incumplimientos religiosos islámicos del Dáesh.

⁴ WINTER, Charlie. «The Virtual ‘Caliphate’: Understanding Islamic State’s Propaganda Strategy». *Quilliam*. Julio 2015, p. 6. ISBN number – 978-1-906603-11-4. Disponible en www.quilliamfoundation.org

⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁶ *Dabiq* fue publicada por primera vez en julio de 2014 en diferentes idiomas, incluyendo inglés. Afirma que tiene como propósitos la unidad (*tawhid*), la búsqueda de la verdad (*manhaj*), la migración (*hégira*), la guerra santa (*yihad*) y la comunidad (*jamaa’ah*).

El hecho de que sean musulmanes y testigos resulta trascendental para que otros no caigan en el engaño propiciado por el aparato propagandístico del terrorismo.

Contranarrativa política

Basada en el origen, composición y naturaleza del Dáesh

Narrativa

- Tiene una causa noble, una visión de una sociedad justa bajo un régimen islámico regido por la *sharía* para reemplazar regímenes «apóstatas», subordinados a Occidente. La restauración de la *umma*⁷ sustituirá a las afiliaciones de carácter nacional y el sistema de estados-nación.
- Para erradicar esos regímenes no islámicos del mundo árabe y terminar con la influencia occidental, la yihad, librada por una heroica vanguardia de musulmanes. Una yihad que legitima operaciones suicidas como tácticas de guerra asimétrica, sin distinción entre civiles y objetivos militares.

Contranarrativa

- Los líderes del Dáesh no son heroicos y piadosos musulmanes⁸; encontramos exoficiales del ejército baazista que buscan recuperar poder y prestigio. La organización, más que herederos del profeta y los califas, es producto de la guerra de Irak. Su modelo de califato debe más al régimen baazista iraquí que al Estado medinense del profeta. Dáesh propone un Estado que reproduce la naturaleza de un régimen policial y represor.
- En el califato, la etnia, la nacionalidad y la cuestión nacional importa más que lo religioso. El sectarismo es su marca, más que la unidad de los musulmanes; Dáesh siembra la *fitna*, la división, y combate contra otros musulmanes. Ha fracasado en su objetivo de sustituir al Estado por una comunidad de creyentes, la *umma*, donde la

⁷ Comunidad musulmana.

⁸ Un ejemplo de ausencia de legitimidad moral es la historia de la cooperante Kayla Mueller secuestrada por el Dáesh. Kayla era una joven de 26 años que dedicó su vida a ayudar a los más necesitados. El 4 de agosto de 2013 fue capturada en Alepo por partidarios de Dáesh. Durante su cautiverio, el propio Abu Bakr al-Baghdadi la violó en repetidas ocasiones. Algunas fuentes dudan que la muerte de Kayla Mueller se produjese durante un bombardeo y especulan que podría haber muerto por el maltrato padecido durante su cautiverio.

fuelle de pertenencia única es el islam y rigen los sentimientos de hermandad sobre afiliaciones étnico-nacionales.

- La yihad, ni la directiva que la declara, son islámicas, ni sus objetivos y causas. Los métodos, violencia indiscriminada (matanzas de civiles inocentes) imposibilitan esa legitimación.

Con respecto al origen y la composición del Dáesh

Los fundadores del Dáesh forman parte de la insurgencia de Irak, con ese sentimiento, agravios y objetivos. Cuadros medios y de alto rango del estamento militar, seguridad e inteligencia, pertenecían al aparato político-militar de Sadam Husein. Entre otros se encontraban: Haji Bakr, al-Bilawi, Abu Ayman al-Iraqi (alias Abu Muhammad al-Sweidawi), o Abu Muslim al-Turkmani (alias Haji Mutazz).

El califato: sus bases de fundación y estructura baazistas

El organigrama de las estructuras del Dáesh, elaborado por el ex oficial del ejército iraquí Haji Bakr⁹, corrobora la influencia baazista, dominadas por aparatos coercitivos: departamentos militares, servicios de inteligencia (militar, interior y exterior), seguridad pública, seguridad del Estado y consejo militar.

Se les dio una cobertura islámica como fórmula de legitimación: jueces de la *sharía* en los aparatos de seguridad, oficinas de *dawa*¹⁰ con el fin de captar informadores para su servicio de inteligencia, entre otras.

⁹ REUTER, Christoph. Disponible en <https://www.spiegel.de/international/world/islamic-state-files-show-structure-of-islamist-terror-group-a-1029274.html>.

¹⁰ Predicación, proselitismo.

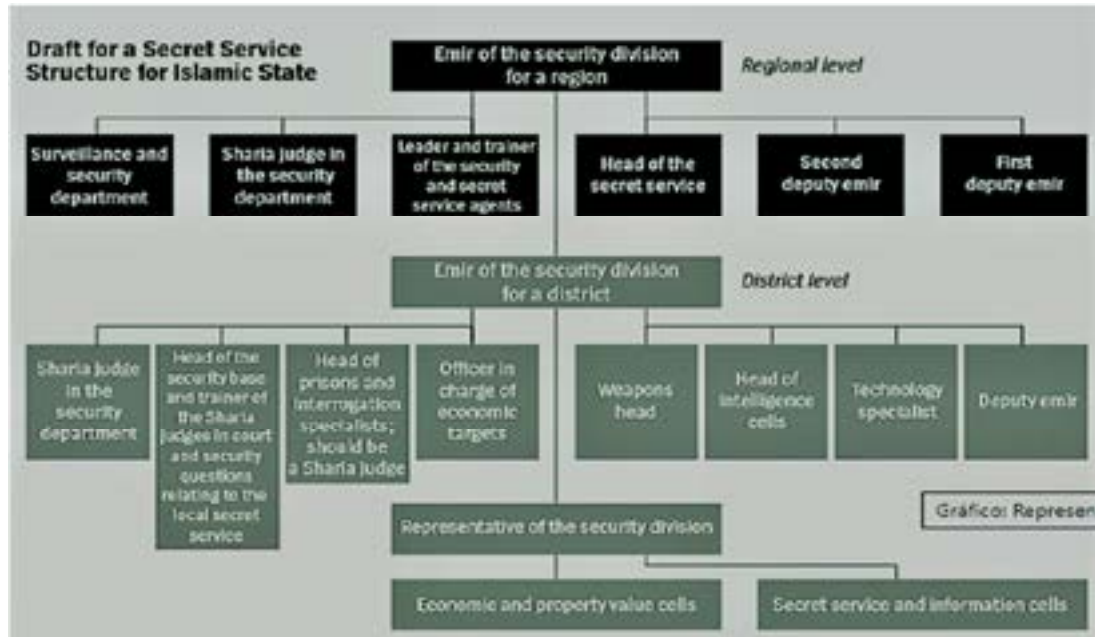


Figura 1. Representación del organigrama del Estado Islámico de Haji Bakr. Fuente: *Der Spiegel*.

Las instituciones, supuestamente islámicas, de la *hisbah*¹¹, los tribunales penales y civiles de la *sharía*, son instrumentos coercitivos modelados en la monarquía saudí, régimen anatema para los yihadistas; el gran corpus de la *sharía* es reducido al *hudud*¹².

La unidad político-religiosa de la umma: nacionalismo y sectarismo

Narrativa

*Nacionalismo y el sistema de Estado-nación Sykes-Picot*¹³

Una de sus principales piezas de propaganda es la denuncia del sistema de Estado-nación vigente en el mundo árabe, resultado del tratado de Sykes-Picot. La repulsa al Estado nacional y al sentimiento de pertenencia nacionalista, condenado por ser una ideología importada de Occidente e impuesta en el mundo árabe.

¹¹ Policía moral.

¹² Sistema de sanciones punitivas.

¹³ SEGURA i MAS, Antoni. Mayo-junio 2016. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/del-acuerdo-sykes-picot-al-estado-islamico/>.

La alternativa del Dáesh es la sustitución del sentimiento nacionalista por el de afiliación a dios y a la hermandad religiosa, y el de sentido de pertenencia a la nación por el de pertenencia a la comunidad islámica, la *umma*.

Contranarrativa

En el califato, la etnia, la nacionalidad y la cuestión nacional importan más que lo religioso. No es una sociedad justa e igualitaria, independientemente de la raza, etnia, color, o procedencia. Es una falacia, un fracaso con respecto al ideal de la *umma*.

Los relatos de desertores¹⁴ revelan un orden social jerarquizado con privilegios y discriminaciones según la nacionalidad y etnia, conflictos y agravios por la preeminencia y privilegios de una nacionalidad sobre otra. El influjo de combatientes extranjeros y el territorio sirio no alteró la estructura de poder, monopolizada por iraquíes.

Al preguntar sobre las causas de muchos iraquíes para ingresar en el Dáesh, aluden a motivos nacionalistas, a sus deseos de restaurar los derechos del pueblo iraquí. Los combatientes sirios llaman extranjeros a los iraquíes (califa y emires), y muestran recelos, suspicacias y malestar por su liderazgo, al considerarlo foráneo. También se quejan del favoritismo que obtienen los occidentales, quienes también destacan los privilegios de la directiva iraquí. Los uigures son apartados del resto.

Contranarrativa ideológico-religiosa

«Ellos recitarán el Qur'án, pero este no pasará más allá de sus gargantas. Ellos saldrán de la religión tal como la flecha pasa rápidamente a través de su blanco». Este fragmento corresponde a un texto difundido en la página web «Islam Puro», vinculada a la doctrina salafista. El mensaje deslegitima, desde preceptos islámicos, el terrorismo de los *hawarig* o *jariyitas* del Dáesh, identificados con la corriente más radical del islam.

¹⁴ SPECKHARD Anne and AHMET S. Yayla. «Eyewitness Accounts from Recent Defectors from Islamic State: Why They Joined, What They Saw, Why They Quit». *Perspectives on terrorism*. Volume 9, Issue 6. December 2015. ISSN 2334-3745.

Según dicha web: «La respuesta a esta ideología extremista debe estar bien elaborada, debe ser persistente y apegada a la doctrina islámica. A nivel ideológico deben ser combatidos con narraciones Quránicas y proféticas, respaldadas por los dichos y escritos de las primeras generaciones de sabios musulmanes».

La noción de la *umma* de Dáesh, unida a la de evitar la *fitna*, no se corresponde con el ideal islámico. En él, la *umma* es diversa; la diversidad y la diferencia son valores esenciales. Todos los musulmanes forman parte de la *umma*. En la realidad del Dáesh, los objetivos militares son tantos que la *umma* se reduce a mínimos y la *fitna*, división, y las luchas entre musulmanes son los rasgos más destacables.

El carácter virulento contra la *shia*¹⁵ alcanza máximos y refleja divisiones alimentadas por los regímenes de Asad y Sadam Husein. Asimismo, la guerra contra minorías étnicas, yazidíes¹⁶, turcomanos o kurdos, siempre presentes en las experiencias históricas del califato, desde los compañeros del profeta hasta el último califato otomano.

Luchas entre Dáesh y grupos opositores al régimen sirio, matanzas a tribus y poblaciones suníes, y la división intrayihadí (Dáesh *versus* Jabhat al-Nusra) erosiona la credibilidad de la propaganda de unidad y hermandad de la *umma* de la *salafiyya-yihadiyya*.

Deslegitimación de la llamada a la yihad

Narrativa¹⁷

- El llamamiento a la yihad tiene como meta revitalizar la *umma*, movilizar a la comunidad musulmana mundial en una transformación revolucionaria, una lucha contra el orden internacional establecido, encabezado por la sociedad occidental.
- La creación de un nuevo califato islámico mundial es su objetivo final, la forma ideal de gobierno islámico, representativo de la unidad política y el liderazgo del islam en el mundo.

¹⁵ Descendientes de Ali.

¹⁶ Grupo religioso preislámico.

¹⁷ BOCKSTETTE, Carsten. «Jihadist Terrorist Use of Strategic Communication Management Techniques». George C. Marshall. *European Center For Security Studies*. No. 20. December 2008, p. 10. ISSN 1863-6039.

Contranarrativa

- En la tradición islámica es el jefe del Estado, como líder legitimado, el que declara la yihad. Dicho principio se ve erosionado ante el liderazgo del califato, compuesto por la alianza entre al-Baghdadi y los exoficiales de Sadam Husein. Se instrumentaliza el islam para legitimar la violencia.
- La yihad promovida por el Dáesh no tiene una causa justa: no ayuda al pueblo frente a regímenes tiranos, ni a construir un Estado justo, ni a eliminar la división.
- No respeta las reglas y el código ético de conducta en la tradición islámica. Es violencia brutal, matanza de inocentes, conscripción militar de niños para combate y operaciones suicidas, no se diferencia de la violencia de actores no religiosos.

Contranarrativa fruto de manifestaciones de desertores

En este ámbito, destacan las iniciativas del International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR) y el International Center for the Study of Violent Extremism (ICSVE), consistentes en extraer de la propaganda del Dáesh las motivaciones de los desertores, tanto para unirse como para abandonar la organización. Un informe del ICSR ha clasificado los relatos de 59 desertores en tres narrativas: políticas, ideológicas y materiales; y cuatro contranarrativas.

Por su parte, el ICSVE desarrolla un proyecto de elaboración de vídeos de contranarrativa basados en testimonios de desertores. En un total aproximado de 80 entrevistas, efectuadas a más de 100 desertores, se incluyen relatos en los que cuentan cómo eran sus vidas en Occidente, qué les motivó a unirse al Dáesh y el proceso de desilusión que vivieron.

Se pretende conocer qué motivaciones y factores de vulnerabilidad¹⁸ impulsaron a los jóvenes musulmanes a combatir junto al Dáesh, y que los terroristas aprovechan: crisis de identidad y falta de sentimiento pertenencia a un grupo, islamofobia, discriminación y alienación de sus vidas.

¹⁸ Factores de radicalización, motivación y vulnerabilidad. Disponible en <https://www.icsve.org/the-lethal-cocktail-of-terrorism>.

Influenciados por un sentimiento de injusticia, de identidad, de pertenencia a un grupo, la *umma*, y, en muchos casos, dar sentido a sus vidas. Representaba una oportunidad para construir un Estado islámico basado en la justicia y la igualdad.

Ejemplos de vídeos sobre casos reales, útiles como contranarrativa

- Abu Usama al Belgiqui¹⁹.

El proceso de decepción del joven belga, Abu Usama al Belgiqui, de 29 años, expuesto a la ideología de *Sharia4Belgium*, sobre el cual, se elaboraron dos vídeos en los que expresa su relato consistente en lo siguiente:

- El horror vivido por presenciar y participar en matanzas de musulmanes suníes, experimentado por Abu Usama cuando el Dáesh ordenó a sus combatientes extranjeros, entre ellos el belga, masacrar a la tribu suní Sheitat por no someterse.
- El *shock* de presenciar crucifixiones de musulmanes en las calles.
- La situación de los habitantes del territorio controlado por el Dáesh, cuyas vidas no tenían valor, sin dignidad. La muerte y el asesinato como algo cotidiano.
- El segundo vídeo relata, entre otros abusos, la historia de un compañero de Alemania, casado con una chica alemana que viajó a Siria para encontrarse con su esposo, y a la que los líderes del Dáesh apartaron de su marido para entregársela en matrimonio a un líder iraquí de la organización, contraviniendo la jurisprudencia islámica sobre el matrimonio y el estatus de la mujer, poniendo de relieve la ausencia de moral islámica de los líderes del califato.
- Reflexión crítica sobre los postulados ideológicos y el estatus de verdaderos ulemas de *Sharia4Belgium* y del Dáesh: «Traen textos, versos, y él dice que es esta interpretación. ¿Podemos hacer esto?» (masacres). Sobre los objetivos reales, solo ganar poder «todo esto es tomar el poder», no para establecer una sociedad basada en el buen gobierno y en la que reine la ética.

¹⁹ Disponible en <http://www.icsve.org/interpreting-scriptures-in-the-islamic-state-caliphate> y <http://www.icsve.org/marrying-over-the-internet-into-the-islamic-state>.

- Tras la crítica, reflexiona sobre el valor de la vida en Occidente en contraste con lo vivido en el Estado Islámico: «Si ves a Occidente, allí ves el valor de la vida. Personas que viven con valor. Puedes ser un musulmán mejor (en Bélgica) que en ISIS. No tienes división allí. Quizás hay algunas personas que son racistas, pero lo que tienes en Bélgica es respeto, como un ser humano debes tener una bandera y una ideología y un líder. Es así (ISIS) es más malo que los comunistas».
- Georges, el belga: «Mi camino hacia la yihad»²⁰.

Georges, joven belga de 25 años, propone una contranarrativa basada en los riesgos de responder, emocionalmente y sin pensar, a los vídeos de atrocidades cometidas en el mundo musulmán. Relata que la causa de su fallido intento de viajar a Siria y su compromiso con la yihad fue el sentimiento de injusticia y el deseo de ayudar al pueblo sirio tras ver vídeos, en Internet, de las masacres y otras barbaridades cometidas por Bashar al-Asad contra su propio pueblo: «Los vi con amigos y les conté lo que estaba pasando allí. Estábamos tristes. Estábamos tristes por lo que estaba sucediendo. Pensé que teníamos que ir y ayudarlos».

- «Siguiendo a mi padre. Deberías temer a Alá en el Estado islámico»²¹.

Salma, 22 años, nacida en Bélgica, hija de padre tunecino y madre belga, viajó a Siria animada por su padre, quien se encontraba ya en el territorio del Dáesh: «creyendo que ISIS le brindaría el estilo de vida más auténtico». Junto a su marido y su padre, pronto se dieron cuenta los tres de que su viaje a Siria fue un error: el califato islámico del ISIS era todo menos islámico, por las matanzas de civiles inocentes, el reclutamiento forzoso de niños para el combate y las operaciones suicidas. «El suicidio para matar gente, ni siquiera está permitido en el islam. Entonces, no sé de dónde sacaron eso (justificación)».

Tras un primer intento de huida del padre y su marido, ambos fueron torturados. Durante un segundo intento, el padre fue asesinado por disparos efectuados por líderes del Dáesh.

²⁰ Disponible en <http://www.icsve.org/my-path-toward-jihad> y <http://www.icsve.org/georges-the-belgian-jihadist>.

²¹ Disponible en <http://www.icsve.org/you-should-fear-allah-in-the-islamic-state-caliphate> y <http://www.icsve.org/following-my-father-into-the-islamic-state-caliphate>.

- «Haciendo hégira²² al Estado Islámico»²³.

Beatrice, con nacionalidad belga, conversa, 31 años, mostró durante la entrevista señales de vulnerabilidad. Su conversión al islam vino motivada por llevar una vida disipada, sin una clara dirección ni sentido. Relata el *shock* que sufrió, una vez en Siria, al serle confiscado el pasaporte y el horror de haber sido encerrada en un barracón de mujeres por ser soltera, hasta que alguien le propusiese matrimonio.

Relata el horror experimentado por la captura y violación de mujeres yazidíes, la práctica de la esclavitud, así como por la interpretación salvaje del código penal de la *sharía*: «me decían que las mujeres no pueden salir solas, sin un hombre. No lo podía entender... pero eso no es islam. Tampoco es islam lo que hacían con las mujeres yazidíes, lo que hacen con ellas en las prisiones. Eso no está ni en el Corán ni en la *sunna*, nunca leí nada parecido en el islam».

«Allah dice en el Corán “corta la mano”, pero hay requisitos, condiciones, no se puede cortar la mano de alguien porque roba unas gafas. Lo más importante de la esclavitud en la época del profeta es el mandato de liberar a los esclavos. Enseñarles el islam y liberarles, no violarles y abusar de ellos».

El horror vivido la hizo reflexionar sobre lo positivo de la vida en Occidente: «La vida en Bélgica está muy bien, es mi país, allí nací. Es verdad que solo cuando perdemos algo somos conscientes de su verdadero valor. Aconsejo a aquellas chicas que se convierten al islam que no sigan al ISIS, no hay nada detrás, excepto caos y manipulación del islam. De hecho, se han inventado un islam falso, su califato no es un verdadero califato, es pura mentira».

- Younes, converso belga. «Sirviendo el Estado Islámico».

Natural de Amberes, 27 años al ser entrevistado. Tuvo una infancia y adolescencia complicadas. Su madre, alcohólica, abandonó el hogar familiar. De familia católica se convirtió al islam guiado por sus compañeros de juergas, alcohol y marihuana, un grupo de jóvenes nacidos en Bélgica descendientes de inmigrantes de origen marroquí.

²² Desplazamiento del creyente desde un lugar de impiedad (territorio dar al-harb) hacia un lugar piadoso, en el que se viva de acuerdo con el islam (territorio dar al-islam).

²³ Disponible en <http://www.icsve.org/making-hijra-to-the-islamic-state-caliphate>.

Younes abandonó su círculo de amistades y vida disipada y adoptó prácticas islámicas más extremistas de la mano del grupo radical *Sharia4Belgium*.

En la entrevista no dio muestras de tener un profundo conocimiento de la tradición islámica, sino eslóganes del anteriormente citado grupo radical. Admitió que una vez que te unes a la organización, al Dáesh, no hay posibilidad de abandonarlo, y la pena por intentar escapar es la decapitación. A lo largo de la entrevista, denunció el desgaste que supuso la guerra civil entre el Dáesh y al-Nusrah, en lugar de sumar sus fuerzas contra el régimen de al-Asad: «Para mí, la *fitna* o división y lucha intestina entre hermanos musulmanes no es una razón legítima de movilización». También admitió su repulsa sobre los asesinatos cometidos por el Dáesh contra civiles inocentes: «cada inocente que murió a manos del ISIS es un crimen, el islam no lo permite, los niños siempre son inocentes».

Otros vídeos de combatientes no occidentales.

Son numerosos y, entre otros, cabe citar los siguientes:

- Vídeo en el que un desertor denuncia el comportamiento no islámico de un combatiente extranjero al forzar al matrimonio a una mujer casada tras encarcelar a su marido²⁴.
- Vídeo²⁵: «Al principio (los consideraba buenos musulmanes) pero después de eso, no puedo decir que esto es islam, porque prohibieron la mayoría de las cosas como quisieron. Los cigarrillos, por ejemplo, te obligaron a dejar de fumar. Te obligaron a entrometerte (mientras que no hay compulsión en el islam)».
- Vídeo de un niño, los llamados cachorros del califato²⁶. Conscripción militar de niños, de 6 a 15 años, forzándoles a ver decapitaciones y emprender operaciones suicidas.

²⁴ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=9wDofH_QTmo&list=PLqpy96DXqN-dK01K_FikteDoSxScG_OT0.

²⁵ Disponible en <http://www.icsve.org/walking-the-path-of-the-islamic-state-caliphate>.

²⁶ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=NZaUY_amvcw&list=PLqpy96DXqN-friDb1TITCgK3xYQ7nAZsi.

Conclusiones

Es posible «vencer a los terroristas en su propio juego». Del mismo modo que los grupos terroristas pueden generar narrativas persuasivas que contribuyan a la radicalización, es igualmente posible desarrollar y diseminar contranarrativas diseñadas para contradecir radicalmente las temáticas narrativas intrínsecas antiterroristas²⁷.

La mayoría de las contranarrativas no profundizan demasiado en el aspecto religioso, dada la falta de conocimientos del islam que muestran los desertores. Normalmente se ven atraídos por un islam de eslóganes sobre la yihad y el califato, producidos en formatos atractivos de vídeo²⁸. La decepción en lo religioso sirve para elaborar contranarrativas, lo presenciado y vivido por los desertores en el territorio del califato no es islam, sino una interpretación construida en base a una selección de textos *ad hoc* para justificar sus atrocidades.

La contranarrativa debe abordar vulnerabilidades de los jóvenes atraídos por el califato, sus motivaciones e incentivos. Así, los vídeos de desertores cuentan qué les motivó a unirse a la yihad, qué presenciaron y por qué se desilusionaron y abandonaron la lucha y el califato. Cuestionan la nobleza y valores islámicos de los líderes y su objetivo de establecer una sociedad islámica. Muestran decepción ante el incumplimiento de las promesas que ofrece la propaganda para reclutar. En lugar de heroísmo, aventura y ganancias, se enfrentaron a una vida de calamidades y carencias y al horror de la violencia. Ningún otro actor tiene tanta credibilidad como los desertores para contrarrestar la narrativa de los terroristas.

La contranarrativa dinamita el idealismo sobre bases ideológicas importantes, el califato, la yihad y la *umma*, al desvelar que se trata de un Estado brutal, injusto y totalitario. Dáesh no ayuda al pueblo sirio, en su lugar viola las normas de la *sharía* con la matanza de civiles inocentes y la conscripción militar de niños.

²⁷ BRADDICK, Kurt & HORGAN, John. «Towards a Guide for Constructing and Disseminating Counternarratives to Reduce Support for Terrorism». *Studies in Conflict & Terrorism*. 2015, p. 385. DOI: 10.1080/1057610X.2015.1116277. ISSN: 1057-610X (Print) 1521-0731. Disponible en <http://www.tandfonline.com/loi/uter20>.

²⁸ DE LA FUENTE, Paloma. *La propaganda de reclutamiento del Dáesh a través de sus vídeos*. Documento de Opinión 20/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) de 26 de febrero de 2016, p. 20.

El ideal de *umma* traicionado por la ausencia de igualdad y solidaridad dentro de la sociedad que conforma el Dáesh, caracterizada por luchas intestinas con otros suníes, sectarismo contra otros musulmanes y brecha entre los líderes y la masa de combatientes.

Por todo ello, el eje del discurso contra el mensaje del Dáesh debe vertebrarse sobre esto:

- El califato es una prisión, un Estado totalitario, no la implementación del ideal islámico de gobierno. Reproduce modelos conocidos, Estados comunistas o a los contemporáneos árabes (una mezcla entre Arabia Saudí y los regímenes baazistas sirio e iraquí).
- El motor principal de su organización sociopolítica es la coerción, no el consentimiento voluntario nacido del compromiso islámico. Estas son las bases de su fundación, acciones coercitivas por las que una vez que te unes ya no puedes salir, o aterrorizando a la población para lograr su sumisión. No responden al idílico compromiso con el islam que publicitan.
- El valioso mensaje de los desertores²⁹ que ha de llegar a los jóvenes musulmanes vulnerables, el brutal contraste entre las nociones de la yihad, el califato y la *umma*, y las promesas e incentivos del Dáesh, integradas en su propaganda; y, por otra parte, la brutal y cruel verdad del Estado Islámico.
- Las acciones del Dáesh y la realidad de su Estado califal contradicen el ideal político religioso de su propaganda, es un fraude. Incumplen los preceptos coránicos que establecen como debería ser una sociedad regida por un califato.

A pesar de que el califato ha sido prácticamente desmantelado y no se espera más flujo de combatientes europeos a Siria o Irak, su poder para incitar a la comisión de actos terroristas continuará, por lo que las contranarrativas de los desafectados/desengañados del Dáesh son una poderosa herramienta para disuadir a potenciales yihadistas a llevar a cabo acciones terroristas.

²⁹ BOCKSTETTE, Carsten. «Jihadist Terrorist Use of Strategic Communication Management Techniques». George C. Marshall. *European Center For Security Studies*. No. 20. December 2008, p. 13. ISSN 1863-6039.

Es recomendable la elaboración de vídeos de desertores, cuyos relatos destaquen la referida decepción y alejamiento del islam por parte del Dáesh. Las manifestaciones de jóvenes musulmanes que han vivido la experiencia servirán como contranarrativa para trabajar el terreno de la prevención. Por otro lado, España también colabora en una campaña internacional para contrarrestar el aparato propagandístico del Dáesh en redes sociales, denominado «Sawab. Unidos contra el extremismo». Sus materiales y mensajes son esencialmente viñetas, vídeos e infografías que muestran cómo se vive en los países que son ocupados por el Dáesh.

Es muy importante la contribución de la comunidad musulmana establecida en España. Sobre todo —aunque no solo— la elaboración de contranarrativas desde posiciones de autoridades religiosas reconocidas, imanes y líderes de entidades islámicas que condenen el terrorismo que se proclama como yihadista, inhibiendo y/o contrarrestando procesos de radicalización o socialización en una violencia cuyos promotores respaldan en justificaciones basadas en una lectura rigorista, intemporal y, sobre todo, irracional, del Corán y de otras fuentes del credo islámico.

«El yihadismo es muy consciente de la influencia que algunos líderes de las comunidades islámicas europeas pueden tener en la legitimidad del relato. El decimocuarto número de la revista *Dabiq*, difundido el 12 de abril de 2016, ilustra en un artículo titulado “Kill the Imams of Kfar in the West” su beligerancia con los musulmanes tildados de apóstatas que viven en Occidente y que socavan el relato yihadista o muestran cierta predisposición a colaborar con las autoridades»³⁰.

³⁰ TOBOSO, Mario. «Una aproximación a la contranarrativa yihadista». *Análisis GESI*, 12/ 2016. 18 de mayo de 2016, p. 8. Universidad de Granada. España: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). @GrupoGESI. ISSN: 2340-8421. Disponible en www.seguridadinternacional.es.

Por último, cabe destacar las similitudes entre el terrorismo protagonizado por el Dáesh y otros tipos de terrorismo. Se otorga una importancia crucial a la propaganda, como en el terrorismo anarquista. Se establece como base para legitimar sus acciones una ideología, la religiosa, que, según el Corán, les otorga como musulmanes una supremacía frente a los demás³¹, algo propio también del ideario nazi. De ahí obtienen también una identidad cultural, diferenciadora, incluso rasgos étnicos y tradicionales que podrían proporcionar similitudes con el terrorismo de ETA.

*José Ramón Parras González**

Licenciado en Derecho
Alumno del Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo
Universidad Rey Juan Carlos

³¹ Corán 3: 110 «Sois la mejor comunidad que ha surgido en bien de los hombres. Ordenáis lo reconocido, impedís lo reprobable y creéis en Alá».

La capacidad nuclear militar de China desde la perspectiva de la lucha por el poder y la paz

Resumen

En el presente documento nos proponemos reflexionar sobre la existencia y las capacidades del arsenal nuclear de China en un sistema internacional cada vez más deteriorado, donde el progresivo abandono de los regímenes de no proliferación y de estabilidad estratégica suponen mayores riesgos para la seguridad mundial. Una nueva carrera de armamentos nucleares, espaciales, cibernéticos y de misiles entre grandes potencias en la búsqueda de la supremacía militar puede situarnos a las puertas de un enfrentamiento militar decisivo. En juego está la hegemonía, la capacidad para ejercer el poder en el sistema mundial, dictar las reglas del sistema y mantener la paz y la seguridad globales.

Palabras clave

Sistema mundial, hegemonía, equilibrio de poder, poderío nuclear de China, armas nucleares.

***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 military nuclear capability from the perspective of power struggle and peace

Abstract

In this document we aim to reflect on the existence and capabilities of China's nuclear force in an increasingly deteriorated international system where the progressive abandonment of non-proliferation and strategic stability regimes poses greater risks to the global security. A new nuclear, space, cyber, and missile arms race between major powers in search of military supremacy may bring us to the brink of a decisive military engagement. Now, what is at stake is hegemony, ability to exercise power in the world system, imposition of the rules of the system, and the maintenance of the global peace and security.

Keywords

World system, hegemony, balance of power, Chinese nuclear power, nuclear weapons.

Introducción

El final de la Guerra Fría trajo consigo una nueva etapa de paz y seguridad mundial y dejó a los Estados Unidos como la potencia hegemónica del sistema internacional. A su vez, la desaparición de la Unión Soviética supuso el inicio de una etapa de expansión, supuestamente sin límites, de la democracia, los derechos humanos y la economía libre de mercado. Estos postulados permanecieron invariables desde la etapa de la hegemonía imperfecta, bajo la presidencia de Clinton, cuando los Estados Unidos alcanzaron las mayores cotas de poder imperial e impusieron su modelo a escala mundial a través de la globalización y la expansión de la sociedad de la información. Los Estados Unidos se hicieron cargo por sí solos de la seguridad mundial, mientras otros actores estatales se beneficiaban extraordinariamente de las ventajas de una sociedad mundial abierta, donde el comercio y las finanzas fluían casi sin límites¹.

Pero, como demostró hace mucho tiempo Paul Kennedy, este fenómeno tendría un fuerte impacto en la distribución del poder internacional². El crecimiento de la República Popular China en la primera década del siglo XXI fue imparable, pero siempre circunscrito al desarrollo económico y social del país, el crecimiento económico fue la prioridad de los dirigentes chinos y las ambiciones estratégicas, si las tenían, quedaron aparcadas. Se puede ser una potencia económica sin tener aspiraciones político-estratégicas³, como han demostrado Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial —que bien puede ser el efecto balsámico que tiene la democracia en la creación de entornos de seguridad y desarrollo económico⁴—. Pero China no es una democracia, está regida por el Partido Comunista Chino (PCCh) y el cambio de liderazgo en marzo de 2013 implicó también un cambio en las expectativas y aspiraciones de poder de la potencia asiática.

¹ Véase KRAUTHAMMER, C. «The unipolar moment». *Foreign Affairs*. N.º 70. 1991, pp. 23-33; LANE, C. «The Unipolar Illusion: Why new Great Powers will arise». *International Security*. N.º 2. 1993, pp. 5-51; LAYNE, C. y SCHWARZ, B. «Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana». *Política Exterior*. N.º 37. 1994, pp. 83-99; ALBRIGHT, M. «The testing of American foreign policy». *Foreign Affairs*. N.º 3. 1998, pp. 50-64.

² KENNEDY, P. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés 1994 (trad. de *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Random House 1987).

³ Recientemente el capitán de fragata AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS reclamaba el valor de lo «estratégico» en el debate de la seguridad y la defensa global, se trata de un concepto que la escuela realista asentó sólidamente en la teoría de las relaciones internacionales (véase en «La década de 2020. El futuro no está escrito. Reflexiones sobre la evolución del pensamiento estratégico». *Documento de Análisis* n.º 13/2020. IEEE 30 de abril de 2020. Disponible en http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2020/04/DIEEEA13_2020FEDAZN_decada20.html).

⁴ Véase PÉREZ GIL, L. «Entornos de seguridad y desarrollo democrático». *Iberoamericana Quinqueeclesiensis* 2. Pécs (Hungría): Pécsi Tudományegyetem 2004, pp. 245-268.

El presidente Xi Jinping trajo consigo un nuevo «sueño de China» y un programa de política exterior de gran potencia que se ha ido desarrollando progresivamente y sin desviaciones desde su llegada al poder.

China comenzó a tener aspiraciones internacionales, primero en la pugna por el acceso a las materias primas, después por los mercados internacionales, lo que incluye la capacidad para moverse libremente por los espacios marítimos mundiales y que, a su vez, requiere una flota mercante de iguales proporciones. Después vino el acceso a las organizaciones financieras multilaterales y la capacidad para ejercer influencia en determinados ámbitos regionales y, finalmente, la disposición para disputar esferas de poder a otras potencias en el océano Índico, el golfo de Adén, en África e incluso realizar incursiones a zonas más alejadas, como el océano Atlántico y el Ártico⁵. Como dice Kissinger: «Las tensiones potenciales entre una potencia establecida y otra en ascenso no son nuevas. Es inevitable que la potencia en ascenso impacte en algunas esferas hasta entonces tratadas como prerrogativa exclusiva de la potencia establecida. Del mismo modo, la potencia en ascenso sospecha que su rival intentará aplastar su crecimiento antes de que sea demasiado tarde»⁶.

Fue en este momento cuando Estados Unidos puso en marcha una política de contención a China —del mismo modo que habían hecho con la Unión Soviética durante la Guerra Fría—. Esta política se inició al final del mandato de George Bush hijo y ha sido continuada, casi sin variaciones, por las Administraciones de Barack Obama y de Donald Trump. Además del mantenimiento de los acuerdos de defensa con Japón, fundamento estructural de la presencia permanente de los Estados Unidos en el Pacífico occidental⁷, Washington ha profundizado los acuerdos de seguridad que mantiene con los países del Pacífico-Sudeste Asiático —de norte a sur Corea del Sur, Japón, Taiwán,

⁵ CARLOS IZQUIERDO, J. «La estrategia global de China para defender sus intereses». *Documento de Opinión* n.º 4/2019. IEEE, 15 de enero de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/01/DIEEEE04_2019JAVCAR-China.html.

⁶ *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Barcelona: Penguin Random House 2016 (trad. de *World Order. Reflections on the Character of Nations and Course of History*. Nueva York: Penguin Press 2014), p. 232.

⁷ El Tratado de Cooperación Mutua y de Seguridad de 8 de septiembre de 1951 formalizó el nuevo estatuto de los Estados Unidos como potencia hegemónica en la región. LABORIE IGLESIAS, M. «Japón: de vuelta a la geopolítica». *Documento de Opinión* n.º 09/2014. IEEE, 23 de enero de 2014. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE09-2014_Japon_VueltaGeopolitica_MLI.pdf; MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F. «Nuevos aires para la seguridad y la defensa de Japón». *Documento de Análisis* n.º 4/2018. IEEE, 24 de enero de 2018. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA04-2018_Seguridad-Defensa-Japon_FMR.pdf.

Vietnam, Singapur, Filipinas y Australia—⁸, que incluyen en la mayoría de los casos la presencia permanente de fuerzas militares norteamericanas⁹, así como el establecimiento de una alianza estratégica con la India¹⁰. El objetivo a largo plazo es conservar la hegemonía en el sistema mundial, poder seguir dictando las reglas del sistema y mantener la paz y la seguridad globales.

Sin embargo, en esta política de contención, los responsables de la política exterior norteamericana están causando daños que pueden ser irreparables. Han destruido el régimen de no proliferación y han puesto en peligro el régimen de estabilidad estratégica que habían erigido junto con Rusia al final de la Guerra Fría. El abandono en junio de 2002 del Tratado de Sistemas Antimisiles (Tratado ABM) de 1972 puso de manifiesto la aspiración norteamericana de obtener la supremacía militar estratégica. El despliegue de sistemas antimisiles en Europa y Asia ha tenido una respuesta clara por parte de Rusia que ha fortalecido su capacidad de contención estratégica nuclear y no nuclear con nuevos misiles de crucero de largo alcance y que se esfuerza por salvaguardar su propio espacio de seguridad. Ya no existe el Acuerdo de Yalta, pero las necesidades siguen siendo las mismas. A su vez Washington denunció y abandonó, en agosto de 2019, el Tratado de Misiles de Corto y Medio Alcance (Tratado INF) de 1987, que prohibía para las dos grandes potencias nucleares el desarrollo y despliegue de misiles del rango de 500 a 5.000 kilómetros¹¹. La justificación —o la excusa— es que China tiene este tipo de armas y continúa aumentando cada vez más su capacidad misilística, lo que, en términos estratégicos, pondría en peligro la indiscutida supremacía militar norteamericana en los mares del mundo y, en particular, en el océano Pacífico. Finalmente, el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (Nuevo START) de 2010 vence el 5 de febrero de 2021

⁸ Precisamente con casi todos ellos China mantiene disputas territoriales por los archipiélagos Senkaku, Spratly y Scarborough.

⁹ GALINDO GARCÍA, F. J. «La lucha por la primacía militar en la región de Asia-Pacífico». *Documento de Opinión* n.º 89/2017. IEEE, 31 de agosto de 2017. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO89-2017_PrimaciaMilitar_AsiaPacífico_GalindoSierra.pdf.

¹⁰ COLOM PIELLA, G. «El auge militar y la expansión geoestratégica de la India». *Revista General de Marina*. T. 264. Junio de 2013, pp. 803-812; GUTIÉRREZ DE LA CÁMARA, J. M. «La expansión naval de la India». *Revista General de Marina*. T. 274, mayo de 2018, pp. 697-704; PÉREZ GIL, L. «Las aspiraciones de la India como potencia nuclear naval y su fuerza de SSBN». *Revista General de Marina*. T. 276. Julio de 2019, pp. 91-103. Disponible en <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2019/07/rgm072019cap09.pdf>.

¹¹ PÉREZ GIL, L. «La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* n.º 14. 2019, pp. 187-202. Disponible en <http://revista.ieeee.es/article/view/1251>.

y la Administración Trump ha mantenido hasta ahora un persistente desinterés frente a las peticiones de Moscú de llevar a término las negociaciones para su renovación o ampliación¹².

El argumento de Washington —o, de nuevo, la excusa— es que China debería estar en un tratado de limitación de armas nucleares puesto que hasta ahora no participa en ningún acuerdo que le imponga limitaciones a su programa nuclear militar y de misiles¹³; pero Pekín rechaza de plano esta idea. Dicho esto, hay que tener claro que la extinción del Nuevo START supone que ya no quedará en vigor ningún tratado de limitación de armas nucleares¹⁴, que el régimen de no proliferación habrá fracasado estrepitosamente, por ceguera o por estupidez política, lo que dejará expedito el camino para una nueva carrera de armamentos y puede llevarnos a un enfrentamiento decisivo durante esta misma década. Por tanto, parece que el mantenimiento del régimen depende de la existencia de China o, más bien, de su desempeño como gran potencia.

Por ello, este ensayo tratará de responder a las cuestiones de cuáles son las capacidades nucleares de China y si sus Fuerzas Armadas —denominadas Ejército Popular de Liberación (EPL)— están preparadas para enfrentarse en un conflicto militar a gran escala que pueda implicar el empleo de armas nucleares. Partimos de una premisa básica: las democracias son más pacíficas que los regímenes autoritarios, pero solo entre ellas¹⁵.

La política y la doctrina nucleares militares

La política nuclear de China tiene un carácter esencialmente disuasivo, se denomina «estrategia nuclear de autodefensa» y está basada en los principios de disuasión y suficiencia, lo que significa que mantendrá un arsenal nuclear mínimo, suficiente y

¹² CASTRO TORRES, J. I. «Del Tratado INF al START. ¿El final de los acuerdos de no-proliferación nuclear?». *Documento de Opinión* n.º 2/2019. IEEE, 14 de enero de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf.

¹³ A pesar de que oficialmente diga lo contrario en su *Libro Blanco de Defensa* de 24 de julio de 2019, que analizaremos más adelante.

¹⁴ Si el tratado Nuevo START se extingue no solo nos encontraremos a las puertas de una nueva carrera de armamentos nucleares, sino que de entrada se perderá el mecanismo de regular de intercambio de información de sus respectivas fuerzas estratégicas, puesto que la transparencia es un elemento fundamental de la confianza mutua.

¹⁵ PÉREZ GIL, L. *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant lo Blanch 2012, pp. 160-162.

efectivo con el objetivo de garantizar «la seguridad estratégica nacional» y «mantener la seguridad estratégica internacional». En el documento *Defensa nacional de China en una nueva era* de 24 de julio de 2019, también conocido como *Libro Blanco de la Defensa*¹⁶ —que sustituye al anterior de 2013—, se hace una declaración expresa sobre el mantenimiento de la política de no primer uso, esto es, solo contempla el empleo de armas nucleares en caso de un eventual ataque nuclear, pero incluye además la declaración de que no usará estas armas «en ningún momento y bajo ninguna circunstancia» contra Estados no nucleares o situados en zonas libres de armas nucleares —como son Sudamérica o la Antártida, entre otros—¹⁷. El documento afirma que China «no participa en ninguna carrera armamentista nuclear con ningún otro país» y, en consecuencia, «aboga por la prohibición total y la destrucción total de las armas nucleares», a pesar de que se ha opuesto al Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares de 2017¹⁸. Hay que tener en cuenta que se trata de limitaciones autoimpuestas y no sometidas a ningún acuerdo internacional. En consecuencia, el poder político chino podrá recurrir a su empleo en caso de un ataque masivo con armas convencionales o de destrucción masiva no nucleares; o en el caso de que dicho ataque se llevara a cabo con armas nucleares desde un tercer país no dotado de armas nucleares, puesto que las reglas del derecho internacional no prohíben el uso de armas nucleares si estuviera en peligro la integridad del territorio o la supervivencia del Estado¹⁹.

Ahora bien, como doctrina de disuasión es cuando menos atípica, porque en el caso de China las ojivas nucleares no están instaladas en los vectores de lanzamiento, ya sea

¹⁶ Documento disponible en http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm.

¹⁷ De las interpretaciones de la política de no primer uso se ha ocupado WOOLGAR-JAMES, R. «China's nuclear submarines: the end of No First Use». *The Bulletin of the Atomic Scientists*. 19 de noviembre de 2015. Disponible en <http://thebulletin.org/chinas-nuclear-submarines-end-no-first-use8900>; hemos hecho nuestras aportaciones en PÉREZ GIL, L. «¿El programa de SSBN de China significa el fin de la doctrina de no primer uso?». *Derecho y Política Internacional*. Enero de 2016. Disponible en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2016/01/el-programa-de-ssbn-de-china-significa.html>; y el debate también aparece el documento *China Military Power*, de la Agencia de Inteligencia de Defensa americana (DIA) de enero de 2019 (Washington, 15 de enero de 2019, p. 36, documento disponible en https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf).

¹⁸ CARTAGENA NÚÑEZ, I. «El valor de un título: el Tratado de Prohibición del Arma Nuclear y su impacto en el régimen de no proliferación». *Documento de Opinión* 99bis/2017. IEEE, 23 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE099bis-2017_Tratado_Prohibicion_ArmaNuclear_IgnacioCartagena.pdf.

¹⁹ Véase el estudio clásico de GARCÍA RICO, E. *El uso de las armas nucleares en el derecho internacional*. Madrid: Tecnos 1999.

en los misiles balísticos basados en tierra de diferentes alcances o en los misiles embarcados en submarinos nucleares portamisiles (SLBM), sino que se encuentran almacenadas en instalaciones centralizadas bajo el control directo de la Comisión Militar Central (CMC)²⁰. Esta centralización estaba relacionada con el proceso decisorio interno para autorizar el empleo de las armas nucleares: solo el presidente de la CMC tenía la autoridad para ordenar su uso después de que la decisión fuera adoptada por el Comité Permanente del Politburó y la Comisión Militar. Sin embargo, con la llegada del presidente Xi se ha unificado toda la capacidad de decisión en el propio presidente de la CMC, es decir, el propio Xi²¹. En consecuencia, la CMC ha dejado de ser un órgano colegiado, aunque formalmente parezca que mantiene dicha estructura, para convertirse en un órgano asesor del jefe del Estado que ostenta todo el poder político y las apelaciones que se hagan oficialmente a la CMC deben entenderse en cuanto al ejercicio del liderazgo y la adopción de decisiones al presidente Xi, incluida la trascendental decisión de usar las armas nucleares. De este modo, la unificación de la capacidad de decisión en la cúspide asegura la adopción de decisiones rápidas y, por tanto, garantiza el papel fundamental para el que existen las armas nucleares, que es la disuasión. Solo entonces se entregarán las cabezas de combate a las unidades operacionales.

Desde 2016, la Fuerza de Misiles del ELP —antigua segunda fuerza de artillería del Ejército Popular de Liberación— reúne todos los misiles nucleares y convencionales, las fuerzas de apoyo y las bases de misiles, incluidos los SLBM²². Además, es responsable de su mantenimiento, entrenamiento y disposición para el combate y su situación operacional cambia en función de los diferentes niveles de crisis o conflicto: situación normal, de crisis nuclear y en caso de ataque nuclear. La doctrina nuclear oficial establece que, en tiempo de paz, las armas nucleares no apuntan a ningún país. Esto significa que los códigos de objetivos no están preinstalados en los sistemas de guía de los misiles balísticos. En el caso de que el país se encuentre sometido a una amenaza nuclear, la Fuerza de Misiles actuaría conforme a las órdenes de la CMC, elevando el

²⁰ El almacén principal se encuentra situado bajo la montaña de Qinling (provincia de Shaanxi); hay un centro en las profundidades de las montañas al oeste de Chengdu (provincia de Sichuan) y otro en Mianyang (cerca de la ciudad de Pingtung) y se especula con la existencia de instalaciones regionales en cada una de las principales bases de los mandos estratégicos de teatro en los que se organiza el país.

²¹ BREGOLAT, E. «Xi Jinping consolida su poder». *Política Exterior*. N.º 181. Enero/febrero de 2018, pp. 42-47.

²² KRISTENSEN, H. y KORDA, M. «Chinese Nuclear Forces, 2019». *Bulletin of the Atomic Scientists*. N.º 4. 2019, pp. 171-178, p. 172. Disponible en <https://thebulletin.org/2019/06/chinese-nuclear-forces-2019/>.

nivel de preparación, y estaría lista para emprender un contraataque nuclear con la finalidad de detener al adversario que haya usado armas nucleares contra China. Esto supone que, en caso de que el país hubiera sufrido un ataque nuclear, la Fuerza de Misiles emplearía los misiles balísticos para lanzar un contraataque masivo contra el enemigo de forma independiente o en coordinación con los otros componentes de las Fuerzas Nucleares del ELP, esto es, la fuerza de disuasión nuclear embarcada de la Marina y los bombarderos de la Fuerza Aérea que tienen asignadas misiones de ataque nuclear.

Dada la percepción de vulnerabilidad de su propia fuerza de disuasión nuclear, las autoridades chinas desarrollan un extenso programa de modernización de todos los componentes de la tríada nuclear, principio establecido desde la Guerra Fría para mejorar la capacidad de supervivencia y la disuasión estratégica. De este modo, continúan fortaleciendo la seguridad de las armas e instalaciones nucleares, mejoran el nivel de preparación con ejercicios regulares, aumentan las capacidades de disuasión con la introducción de nuevos misiles de medio y largo alcance más precisos y potencian la capacidad de contragolpe, en una clara referencia a la flota de submarinos nucleares portamisiles (SSBN) actualmente en expansión²³, para que puedan cumplir su función de garantizar la seguridad del país. Esto supone que China continúa aumentando el número de cabezas nucleares, al contrario de lo que hace el resto de las potencias nucleares legales, las cinco reconocidas como tales en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968 que progresivamente han ido reduciendo sus arsenales nucleares. En todo caso, las capacidades nucleares son uno de los secretos mejor guardados del régimen chino.

Pero, al mismo tiempo, no han escatimado esfuerzos en el desarrollo de las capacidades antiacceso o de denegación de área con una fuerte expansión en misiles antibuque, fuerzas antisubmarinas, incluidos submarinos de ataque convencionales y nucleares y aviación de largo alcance. Como respuesta, Estados Unidos ha continuado reforzando sus fuerzas militares en la región en una carrera estratégica que ha implicado un cambio sustancial en el despliegue global de sus fuerzas²⁴ y en la conformación de un nuevo

²³ WOOLGAR-JAMES. «Los submarinos portamisiles son la realización de un sueño de China de disponer de una fuerza nuclear que proteja al país de una guerra nuclear pero también de la coerción convencional». («China's nuclear submarines: the end of «No First Use», *op. cit.*).

²⁴ LABORIE IGLESIAS, M. «Frente a frente: las estrategias militares de Estados Unidos y China». *Documento de Opinión* n.º 104/2015. IEEE, 28 de septiembre de 2015. Disponible en

mando estratégico denominado del Indo-Pacífico (USINDOPACOM) con la misión de destruir el poderío militar de China en caso de conflicto.

En consecuencia, el poder político chino se enfrenta, en la actualidad, a dos escenarios de conflicto fundamentales en los que se considera necesario disponer de un instrumento militar decisivo que le permita: por un lado, disuadir de un ataque preventivo contra la fuerzas nucleares propias efectuado con armas de precisión, ya sean convencionales o nucleares; y, por otro, imponerse en una crisis internacional de carácter territorial frente a los Estados Unidos y una coalición de aliados regionales en los espacios marítimos al interior de lo que se denomina «la primera cadena de islas», es decir, su propio espacio marítimo, sin alcanzar una escalada bélica que implique el uso de armas nucleares. Esta estimación del conflicto se basa en la propia razón de ser de las armas nucleares: su mera posesión disuade del enfrentamiento militar directo entre grandes potencias. Y de ello se deriva que necesite imperiosamente disponer de una capacidad de respuesta preparada para causar daños catastróficos a cualquier potencial adversario que ataque con armas nucleares.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEEO104-2015_Estrategias__Militares_ChinayEEUU_MLI.pdf.



Figura 1. Primera y segunda cadena de islas. Fuente: DIA, *China Military Power* (2019).

El arsenal nuclear de China en 2020

Aunque China tiene en marcha un imponente programa de adquisición de misiles balísticos que ha sido denunciado reiteradamente por diferentes funcionarios de seguridad nacional de Washington, la mayor parte son misiles balísticos convencionales de corto o medio alcance (SRBM e MRBM) que tienen el cometido, en caso de conflicto bélico, de realizar ataques de precisión masivos desde las costas propias hasta objetivos situados dentro de la primera cadena de islas, tanto terrestres —no solo Taiwán, sino también a otros objetivos regionales— como buques de guerra de gran valor como son los portaviones. Esta fuerza se complementará con el despliegue de nuevos misiles de crucero de lanzamiento terrestre (LACM), como el CJ-10 que tiene un alcance de más de 1.500 kilómetros y desarrolla perfiles de vuelo diferentes a los misiles balísticos

proporcionando una enorme flexibilidad operativa y complicando el problema de la defensa antimisil del adversario²⁵.

De hecho, el escaso número de misiles balísticos con capacidad nuclear que posee China, en comparación con sus posibles oponentes, hace que siga existiendo el incentivo de realizar un ataque nuclear preventivo contra las instalaciones nuclear chinas en caso de guerra o como paso previo a una guerra decisiva²⁶. Por ello, es previsible que su arsenal continúe aumentando durante esta década, aunque su crecimiento se podría acelerar en el caso de que se inicie una nueva carrera de armamentos.

System	Type	Warheads	Propellant	Deployment Mode	Max Range km
CSS-3/DF-4	ICBM	Nuclear	Liquid	ROT ¹ **	5,500+
CSS-4/DF-5	ICBM	Nuclear	Liquid	Silo	12,000-13,000
CSS-7/DF-11	SRBM	Conventional	Solid	Mobile	300-600
CSS-6/DF-15	SRBM	Conventional	Solid	Mobile	600-850+
CSS-11/DF-16	SRBM	Conventional	Solid	Mobile	800-1,000
CSS-5/DF-21	MRBM	Nuclear and Conventional Variants	Solid	Mobile	1,500-1,750+
CSS-5 Mod-5/DF-21D	ASBM	Conventional	Solid	Mobile	1,500+
DF-26	IRBM	Nuclear and Conventional Variants	Solid	Mobile	4,000
CSS-10/DF-31	ICBM	Nuclear	Solid	Mobile	7,200-11,200
CJ-10	GLCM	Conventional	Solid	Mobile	1500+

Tabla 1. Arsenal armamentístico de China. Fuente: DIA, *China Military Power* (2019).

²⁵ En este sentido se expresa la DIA en *China Military Power*, op. cit., p. 92.

²⁶ La tentación de emprender un ataque preventivo contra la fuerza nuclear de un potencial adversario ya se la plantearon los Estados Unidos con respecto a la Unión Soviética al inicio de la Guerra Fría y, posteriormente, con el programa nuclear militar chino en dos ocasiones, en 1962 y en 1973, sin que prosperaran las conversaciones mantenidas con Moscú en este sentido (véase ZUBOK, A. *Un imperio fallido. La Unión Soviética durante la Guerra Fría*. Barcelona: Crítica 2008 (trad. de *A failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. The University of North Carolina Press, 2007), p. 242; KISSINGER, H. *Years of Upheaval*. Boston: Little Brown 1982, p. 233).

Por el contrario, la fuerza de misiles nucleares es significativamente más pequeña que los arsenales respectivos de los Estados Unidos²⁷ y Rusia²⁸. Siguiendo a Kristensen y Korda en el *Nuclear Notebook* de la Federación de los Científicos Atómicos, China dispone en total de unas 290 ojivas nucleares que pueden ser transportadas en unos 190 misiles balísticos de diferentes rangos de alcance, 48 SLBM lanzables desde submarinos nucleares y alrededor de 20 bombarderos transónicos Xian H-6²⁹. Hay que precisar que la mayoría de los misiles con capacidad nuclear son de corto y medio alcance, aproximadamente el 53 % de la fuerza disponible.

De este modo, la Fuerza de Misiles del EPL dispone de algo más de 90 misiles balísticos intercontinentales (ICBM) operativos basados en silos y móviles³⁰. Los misiles protegidos en silos son los DF-5A y B (CSS-4 Mods. 2 y 3) de combustible líquido y 12.000 kilómetros de alcance (40 misiles en servicio) que están equipados con MIRV para tres ojivas de 200 a 300 kilotones (kt)³¹. Los misiles móviles son el DF-31 de combustible sólido (CSS-10 Mod. 1) de 7.200 kilómetros de alcance y las variantes DF-31A y AG (CSS-10 Mods. 2 y 3) de 11.200 kilómetros que cargan una ojiva de 200 a 300 kt (54 misiles) y el vetusto DF-4 (CSS-3) de combustible líquido de 5.500 kilómetros de alcance (10 misiles) con una ojiva de uno a tres megatones³². El resto, entre 110 y 120 misiles, son como hemos dicho, misiles de alcance medio.

En los últimos años, se han recibido dos modelos de misiles de este alcance: una nueva modificación del MRBM DF-21 (CSS-5) denominada CSS-5 Mod. 6 de 2.150 kilómetros de alcance (40 misiles) armados con una ojiva de 200 a 300 kt; y el nuevo IRBM DF-26 de 4.000 kilómetros (68 misiles) con una ojiva de la misma potencia y un sistema de guía

²⁷ En 2020 la fuerza de ataque nuclear de los Estados Unidos dispone de 640 ICBM y SLBM con 2.720 ojivas estratégicas, 60 bombarderos estratégicos con 850 ojivas y 230 cargas de empleo táctico preparadas para ser empleadas en territorio continental y en seis bases de Europa occidental y Turquía (en KRISTENSEN, H. y KORDA, M. «United States Nuclear Forces, 2020». *Bulletin of the Atomic Scientists*. N.º 1. 2020, pp. 46-60, p. 47. Disponible en <https://thebulletin.org/2020/01/united-states-nuclear-forces-2020/>).

²⁸ En 2020, las Fuerzas Nucleares Estratégicas de Rusia cuentan con 462 ICBM y SLBM con 1.856 ojivas estratégicas, 50 bombarderos estratégicos asignados a misiones de ataque nuclear con y 580 ojivas y 1.870 cargas tácticas (en KRISTENSEN, H. y KORDA, M. «Russia Nuclear Forces, 2020». *Bulletin of the Atomic Scientists*. N.º 2. 2020, pp. 102-117, p. 103-104. Disponible en <https://thebulletin.org/2020/03/russian-nuclear-forces-2020/>).

²⁹ «Chinese Nuclear Forces, 2019», *op. cit.*

³⁰ DIA: *China Military Power*, *op. cit.*, p. 92.

³¹ *Ibíd.*, p. 91.

³² Probablemente solo permanece operativo en una brigada de misiles estacionada en Lingbao, provincia de Henan. En un misil de este tipo lanzó China su primer satélite al espacio en 1970.

que asegura un error circular probable (CEP) de 150 a 450 metros³³. Esta fuerza dispone de un máximo de 220 ojivas nucleares que continuará aumentando lentamente durante los próximos años.

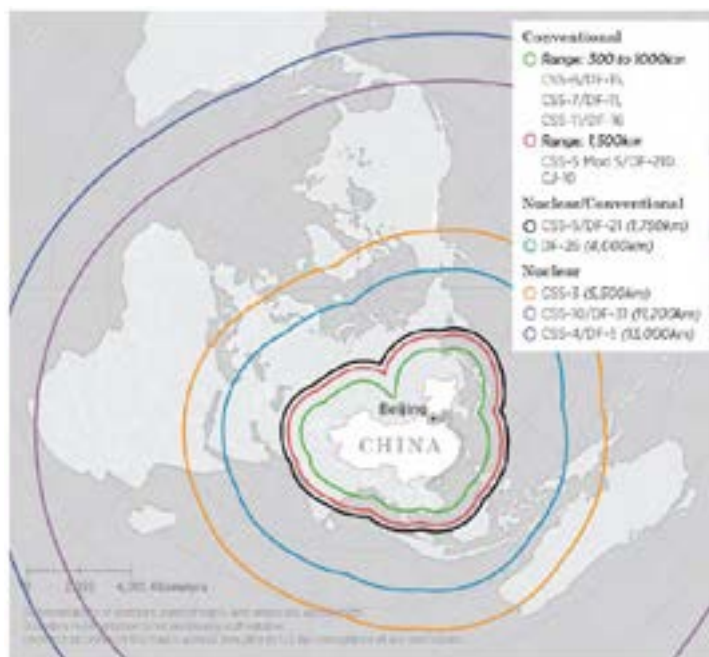


Figura 2. Rangos de alcance. Fuente: DIA, *China Military Power* (2019).

La Fuerza de Misiles espera incorporar próximamente el nuevo ICBM de combustible sólido DF-41 (CSS-X-20) móvil con más de 12.000 kilómetros de alcance, que puede cargar una ojiva de un megatón o un MIRV con varias ojivas de 20, 90 y 150 kt, y está equipado con un sistema de guía inercial probablemente con actualizaciones estelares y sistema de posicionamiento global por satélite que le da un CEP de 100 a 500 metros. Al mismo tiempo, continúa el programa de desarrollo de un vehículo planeador (*glider*) hipersónico para misiles balísticos con capacidad nuclear. Se estima que las Fuerzas Armadas chinas han invertido importantes recursos en el programa DZ-FZ (WU-14) y en otros programas de armas hipersónicas que les permitan atacar objetivos de alto valor más rápido, más lejos y con mayor precisión, aparentemente con la vista puesta en el

³³ El DF-26 apareció por primera vez en septiembre de 2015 en un desfile militar en Pekín (DIA: *China Military Power*, op. cit., p. 91). El 23 de abril de 2018, se lanzaron dos misiles de este tipo durante unos ejercicios, posiblemente en un polígono al norte de Alxa, en la región de Mongolia Interior.

sistema de defensa antimisiles (THAAD) desplegado por los Estados Unidos en Corea del Sur³⁴.

Por su parte, la Marina china dispone de cuatro SSBN Tipo 094 Jin basados en Longposan, cerca de Yulin, en la isla de Hainan. Dos unidades más que estaban en construcción en los astilleros Bohai de Huludao participaron, el 23 de abril de 2020, en un desfile naval en Qingdao con motivo del 71 aniversario de la Marina de guerra³⁵. La clase Jin son submarinos de 133 metros de eslora y 8.000 toneladas de desplazamiento, propulsados por un reactor nuclear de agua a presión más eficiente que la generación anterior, posiblemente menos ruidoso. Están armados con 12 SLBM de combustible sólido JL-2 (CSS-N-14) con un alcance de 7.100 kilómetros que pueden cargar una única ojiva nuclear de un megatón o un MIRV con tres a ocho ojivas de 20, 90 o 150 kt y ayudas a la penetración³⁶. Esto supone que poseen un alcance suficiente para atacar objetivos en la India, Rusia —incluida la parte europea—, Guam, Alaska y, teóricamente, podría alcanzar territorio continental de los Estados Unidos, pero para ello los SSBN deben situarse en posición de disparo en el océano Pacífico o, al menos, en el mar del Sur de China. Pero, para conseguirlo tienen que atravesar peligrosos estrechos que están controlados por las poderosas fuerzas antisubmarinas americanas y de sus aliados³⁷.

³⁴ Sobre este tema véase nuestro ensayo «Armas hipersónicas». *Revista General de Marina*. T. 271. Julio de 2016, pp. 105-113.

³⁵ M. CHAN señala que se trata de unidades de la versión mejorada 094A («Chinese Navy put two new nuclear submarines into service». *The South China Morning Post*. 29 de abril de 2020. Disponible en <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3082195/chinese-navy-puts-two-new-nuclear-submarines-service>).

³⁶ Es una versión naval del ICBM DF-31 de combustible sólido del que se realizó un lanzamiento exitoso desde un SSBN de la clase Jin en 2012.

³⁷ PÉREZ GIL, L. «Los SSBN de la Marina del Ejército Popular de China». *Revista General de Marina*. T. 267. Diciembre de 2014, pp. 929-944. Disponible en <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2014/12/cap08.pdf>.

Por ello, hasta ahora ningún submarino portamisiles chino ha navegado más allá de las aguas territoriales ni ha llevado a cabo patrullas operacionales y es probable que ni tan siquiera hayan cargado los SLBM operativos³⁸. Por tanto, habría que poner en duda la capacidad actual de «atacar objetivos en territorio continental de los Estados Unidos»³⁹. No obstante, la entrada en servicio de las dos nuevas unidades, vistas en el desfile naval de 23 de abril de 2020, pone de manifiesto que el alto mando naval chino confía en los SSBN de la clase Jin para establecer una fuerza efectiva de disuasión nuclear embarcada. Ahora bien, la posesión de una flota más o menos extensa de SSBN no garantiza por sí misma que disponga de dicha capacidad porque el mando naval chino carece de la experiencia básica para desplegar una flota de submarinos estratégicos como componente creíble de una fuerza de disuasión nuclear. Dicho esto, es probable que ya se encuentre en el punto de poder enviar submarinos nucleares equipados con SLBM a mares abiertos en respuesta al despliegue de los sistemas de defensa antimisiles americanos en Corea del Sur, aunque las motivaciones chinas son más profundas, como hemos dicho en la introducción.

Más adelante, la Marina tiene la vista puesta en un SSBN de tercera generación denominado Tipo 096 y un nuevo SLBM de combustible sólido conocido como JL-3 con un alcance extendido de 9.000 kilómetros que pondría a tiro el territorio continental americano desde sus propias aguas⁴⁰ aplicando el concepto ruso de «bastión». Pero, para ello, es preciso disponer de una poderosa fuerza de protección compuesta por barcos de superficie, aviación naval y submarinos de ataque que actúen como *gatekeeper* de los SSBN. De este modo, las fuerzas submarinas disponen de seis submarinos nucleares de ataque (SSN) tipo 093 Shang y más de 50 submarinos de ataque convencionales, entre ellos 12 submarinos de origen ruso de las clases Kilo I y II⁴¹.

³⁸ Sin embargo, la DIA afirma que los SSBN clase Jin proporcionaron a China «su primer elemento disuasivo nuclear viable basado en el mar y una capacidad nuclear creíble de segundo ataque» (en *China Military Power*, op. cit., p. 72).

³⁹ En este sentido se expresa la DIA en el documento de referencia (ibíd., p. 73).

⁴⁰ Algunas fuentes informaron de un primer lanzamiento de prueba del JL-3 en noviembre de 2018 (así, GERTZ, B. «China Flight Tests New Submarine-Launched Missile». *Washington Free Beacon*. 18 de diciembre de 2018. <https://freebeacon.com/national-security/china-flight-tests-new-submarine-launched-missile/>).

⁴¹ DIA: *China Military Power*, op. cit., p. 72.

El tercer componente de una triada nuclear es el aéreo. Parece que fue en 2012 cuando se asignó oficialmente a la Fuerza Aérea china la misión de disuasión estratégica, aunque con muchas limitaciones debido a que solo posee una pequeña flota de unos 20 anticuados bombarderos Xian H-6K (B-6 o Tu-16 Badger) que pueden lanzar bombas nucleares de caída libre. La existencia de misiles de crucero (ALCM) con ojivas nucleares hay que ponerla en entredicho. Por tanto, esta fuerza no puede realizar misiones de disuasión creíble.

En el corto plazo están trabajando en una nueva variante denominada H-6N dotada de reabastecimiento en vuelo y preparada para lanzar una versión aérea del misil balístico DF-21 (designación occidental CH-AS-X-13)⁴². Pero se trata de una solución interina. Las aspiraciones del alto mando militar chino están puestas en un nuevo bombardero estratégico sigiloso en forma de ala volante denominado Xian H-20, de 8.500 de autonomía y con capacidad nuclear, equipado con misiles de crucero de largo alcance que le permitirían realizar ataques más allá de la segunda cadena de islas que incluyen las bases norteamericanas en Japón, Guam y Filipinas⁴³. Se espera que entre en servicio a finales de la década. En combinación con los SSBN tipo 096, el nuevo bombardero proporcionaría a China su primera tríada nuclear creíble.

Como en el caso de la Marina, la Fuerza Aérea también carece de la experiencia para manejar una fuerza nuclear volante. Por ese motivo, el 23 de julio de 2019 se efectuó el primer vuelo conjunto de dos bombarderos H-6K con una pareja de Tupolev Tu-95MS (Bear-H) de la Aviación de Largo Alcance rusa que volaron desde China hasta territorio ruso a través del mar del Japón y que tuvo una reacción desmedida por parte de la Fuerza Aérea surcoreana contra el avión de mando y control ruso Beriev A-50U (Mainstay) que dirigía las operaciones aéreas⁴⁴. Sin duda, esta cooperación se repetirá

⁴² Se habrían realizado pruebas de lanzamiento en diciembre de 2016 y enero de 2018.

⁴³ CHAN, M. «China's long-range H-20 stealth bomber could make its debut this year». *Business Insider*. 4 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.businessinsider.com/china-long-range-h20-stealth-bomber-could-debut-this-year-2020-5?IR=T>.

⁴⁴ «Rusia y China realizaron el primer patrullaje aéreo conjunto en la región Asia-Pacífico». *Sputniknews*. 23 de julio de 2019. Disponible en <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201907231088114639-rusia-y-china-realizan-el-primer-patrullaje-aereo-conjunto/>. Véase el análisis que plantea F. S. GADY en «The Significance of the First Ever China-Russia Strategic Bomber Patrol». *The Diplomat*. 25 de julio de 2019. Disponible en <https://thediplomat.com/2019/07/the-significance-of-the-first-ever-china-russia-strategic-bomber-patrol/>.

con la finalidad de formar a las tripulaciones aéreas y a los oficiales de los sistemas de mando y control⁴⁵.

En la actualidad, el EPL está desarrollando un programa de modernización de los sistemas de mando, control, comunicaciones, computación e inteligencia (C4I), de alerta temprana y de vigilancia en el espacio para hacer que esta fuerza pueda cumplir la función de disuasión de forma efectiva. De ahí surgió también la prioridad de construir un sistema de posicionamiento satelital propio, inicialmente a escala regional, que pudiese cubrir la mayor parte del océano Pacífico y el Índico con la finalidad de mantener las comunicaciones de forma permanente con los comandantes de los SSBN y de los bombarderos en patrulla. A nivel político-estratégico, implica un cambio en la doctrina nuclear del país, al desplegarse armas nucleares fuera del territorio nacional⁴⁶.

Finalmente, hay dos temas adicionales que es preciso tener en cuenta: la industria nuclear militar y la protección de las fuerzas nucleares. En el primero, las autoridades chinas mantienen un gran esfuerzo de investigación, desarrollo y producción de nuevas armas nucleares⁴⁷ y disponen de la capacidad industrial necesaria para la producción de uranio y plutonio con aplicaciones militares. La Corporación Nuclear Nacional de China tiene varias instalaciones de enriquecimiento de uranio organizadas en tres plantas, pero se estima que la mayor parte de su capacidad de enriquecimiento está dedicada al programa civil de centrales nucleoelectricas. Los reactores de producción de plutonio cesaron sus operaciones en la década de los 80, pero las instalaciones de reprocesamiento pueden extraer plutonio del combustible gastado de las centrales de producción de electricidad, que posteriormente se emplearía en la fabricación de ojivas nucleares⁴⁸.

⁴⁵ El *Libro Blanco de la Defensa* citado afirma que «la relación militar entre China y Rusia continúa desarrollándose a un alto nivel, enriqueciendo la asociación estratégica integral de coordinación China-Rusia para una nueva era y desempeñando un papel importante en el mantenimiento de la estabilidad estratégica global» (*op. cit.*). Véase al respecto PARDO DE SANTAYANA, J. «La asociación estratégica ruso-china». En SAHAGÚN, F. (coord.). *Panorama estratégico 2019*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos 2019, pp. 92-133. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/PANORAMA_ESTRATEGICO_2019.pdf.

⁴⁶ Como valoramos en «Los SSBN de la Marina del Ejército Popular de China», *op. cit.*, pp. 943-944.

⁴⁷ La Academia de Ingeniería Física es la organización clave en el diseño, desarrollo, producción y mantenimiento de la fuerza nuclear de China. Emplea decenas de miles de especialistas y técnicos y sus científicos son capaces de llevar a cabo todos los aspectos de la investigación del diseño de armas nucleares, incluida la física nuclear, tecnología de materiales, electrónica, explosivos y modelado por ordenador.

⁴⁸ DIA: *China Military Power*, *op. cit.*, pp. 36-39.

Por otro lado, el EPL desarrolla un costoso programa de construcción y mantenimiento de instalaciones dedicadas a la defensa del programa nuclear militar, el sistema C4I y a la alerta temprana y la protección y ocultamiento de los misiles balísticos para que puedan entrar en operaciones cuando sea requerido⁴⁹. Este esfuerzo es coherente con su política de no primer uso y con la obsesión casi permanente de los planificadores militares chinos de sufrir un primer ataque.

En definitiva, la implementación de todos estos programas busca lograr la consolidación de una triada nuclear que cumpla de forma efectiva la función de disuasión y esté preparada para sobrevivir a un ataque de contrafuerza de los Estados Unidos, Rusia o incluso la India⁵⁰.

Las Fuerzas Armadas chinas y la posibilidad de la guerra

El *Libro Blanco de la Defensa* de 2019 citado anteriormente establece como uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de defensa nacional la culminación de la reorganización del EPL en seis componentes, entre ellos la Fuerza de Misiles ya analizada, y la creación de cinco nuevos mandos de teatro que, siguiendo el modelo ruso, constituyen mandos estratégicos conjuntos que agrupan todas las fuerzas militares en sus respectivas demarcaciones territoriales, tanto en tiempo de paz como en caso de guerra. El objetivo de las reformas militares es disponer de unas Fuerzas Armadas «capaces de combatir y ganar guerras» en el horizonte de 2035⁵¹.

Al mismo tiempo, se refuerza el control del PCCh sobre las Fuerzas Armadas conforme al «principio general de que la comisión militar central ejerce el liderazgo completo» sobre el estamento militar. Aunque desde el punto de vista occidental puede parecer incomprensible, mantiene toda la coherencia con el proceso de unificación del poder en la cúspide que mencionamos al principio. Para mantener el liderazgo político sobre el EPL, se ha creado un nuevo órgano denominado Comisión de Inspección Disciplinaria (CMCDIC) que, como no puede ser de otra manera, depende directamente de la CMC. Esto significa que el poder político chino aspira a tener unas Fuerzas Armadas más preparadas, mejor organizadas, tecnológicamente avanzadas, pero que deben

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 50.

⁵⁰ En este sentido, KRISTENSEN y KORDA. «Chinese Nuclear Forces, 2019». *Op. cit.*, p. 173.

⁵¹ «Defensa nacional de China en una nueva era». *Op. cit.*

obediencia ciega al PCCh y no al Estado y, por tanto, su razón de ser es el mantenimiento de la estructura política del régimen comunista y no la defensa del país y la seguridad de los ciudadanos.

Esto tiene consecuencias fundamentales porque, en caso de conflicto, el primer objetivo de los dirigentes chinos será la supervivencia del propio régimen con independencia del número de bajas o de los daños que pueda sufrir el país. Y tiene como corolario que, en algún momento, podrían estar tentados a emprender una guerra por la hegemonía regional y no tendrían más freno que su propia supervivencia política, lo que significa que solo estarían dispuestos a negociar un armisticio o un acuerdo de paz cuando el deterioro militar fuera evidente, pero siempre antes de perder el control de la estructura sociopolítica que les ha asegurado la primacía en el país desde 1949. El caso del Japón imperial en los años 40 avala esta tesis.

Por tanto, una guerra por la hegemonía podría ser contundente, podría implicar el uso de armas nucleares, pero sería breve, porque la gigantesca superioridad militar a la que China se tendría que enfrentar hace que no pueda ganar en ningún caso. Por este mismo motivo, las armas nucleares no actuarán como un moderador del conflicto como se ha concebido hasta ahora. Y en el hipotético caso de que la guerra se prolongara se verían abocados a un cambio de régimen impuesto por el vencedor, lo que es absolutamente inaceptable para los dirigentes chinos. Las consecuencias serán trascendentales porque, de uno u otro modo, se crearía un nuevo régimen internacional, con nuevas reglas, normas y procesos de adopción de decisiones que traerán la paz y la seguridad globales.

Pues bien, en medio de la pandemia del coronavirus que está azotando a todos los países del mundo con mayor o menor virulencia, la Administración Trump publicó un documento en el que se acusa a China de llevar a cabo actividades nucleares sospechosas. Esta declaración no es nueva, pero sirve para generar más alarma respecto de la gran potencia asiática emergente y, de paso, traslada el foco de atención hacia otros asuntos. El 14 de abril de 2020, el departamento de Estado publicó el documento titulado *Resumen ejecutivo sobre los resultados de la adhesión y el cumplimiento del control de armas, la no proliferación y los compromisos de desarme* en el que afirma que las autoridades chinas llevaron a cabo durante el año pasado un elevado nivel de actividades en el polígono de pruebas nucleares de Lop Nor, situado en la región autónoma de Sinkinag en el noroeste del país, que hacen sospechar que

estarían preparando algún tipo de prueba nuclear⁵². Para ello, se apoya en la persistente «falta de transparencia» que demuestra China en materia nuclear, incluida la no transmisión de datos de radiación y actividad sísmica en cumplimiento de determinadas cláusulas del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés) de 1996, tratado que, sin embargo, no está en vigor, todavía 17 Estados no lo han firmado y 51 no lo han ratificado, incluidos los propios Estados Unidos —como se indica al principio del propio documento—⁵³.

En realidad, lo que están diciendo las autoridades norteamericanas es que China podría estar llevando a cabo estas actividades violando determinados compromisos internacionales⁵⁴. Porque, ciertamente, existe una moratoria de ensayos nucleares establecida mediante declaraciones unilaterales de las potencias nucleares legales que se denomina estándar de rendimiento cero, es decir, de prohibición absoluta de pruebas nucleares de cualquier tipo, y que ha sido respetada hasta ahora por todas ellas. Por tanto, esta declaración de Washington es un intento de aplicar los dictados de la potencia hegemónica al resto de actores del sistema internacional. El problema es que bajo el liderazgo de Xi China ya no acepta las imposiciones de los Estados Unidos, como vimos recientemente durante la etapa denominada erróneamente de «guerra comercial»⁵⁵. De inmediato, el Ministerio de Asuntos Exteriores chino declaró que las acusaciones vertidas por el departamento de Estado eran falsas y que ni siquiera merecían ser refutadas y que China está cumpliendo con los compromisos de los tratados de armas⁵⁶, cosa que sabemos que tampoco es cierta porque, como hemos dicho antes, no forma parte de ningún tratado de control de armas nucleares.

⁵² «Executive Summary of findings on adherence and compliance with arms control, nonproliferation, and disarmament agreements and commitments». Washington: Departamento de Estado, 14 de abril de 2020, disponible en <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/Tab-1.-EXECUTIVE-SUMMARY-OF-2020-CR-FINDINGS-04.14.2020-003-003.pdf>.

⁵³ Básicamente el artículo 1 del CTBT establece que «Cada Estado parte se compromete a no realizar ninguna explosión de ensayo de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear y a prohibir y prevenir cualquier explosión nuclear de esta índole en cualquier lugar sometido a su jurisdicción».

⁵⁴ El 29 de abril de 2020 se produjo un incidente aéreo en el mar del Este de China, cuando un caza Sukhoi Su-30MKK (Flanker-C) de la Fuerza Aérea china se aproximó «de forma no profesional» a un avión de reconocimiento americano Boeing WC-135 Constant Phoenix que realizaba una misión rutinaria. Este tipo de avión está especializado en la recogida de muestras atmosféricas con la finalidad de detectar e identificar rastros de radiación en el aire.

⁵⁵ Así BREGOLAT, E. «¿Cómo usará Xi Jinping su poder». *Política Exterior*. N.º 183. Mayo/junio de 2018, pp. 6-11.

⁵⁶ Declaraciones del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Zhao Lijian, el 16 de abril de 2020. Disponible en <http://us.china-embassy.org/eng/fyrth/t1770948.htm>.

Pero, en el mismo documento, se dejan caer acusaciones muy graves sobre el incumplimiento por parte de China de la Convención de Armas Biológicas (BWC, por sus siglas en inglés) de 1972 —en vigor desde el 26 de marzo de 1975— que prohibió completamente esta categoría de armamentos. El departamento de Estado afirma que «durante el periodo que abarca el informe [2019], China realizó actividades biológicas con posibles aplicaciones de doble uso» y reitera que tiene conocimiento de que posee «un programa ofensivo de armas biológicas» que ha mantenido a pesar de su adhesión a la BWC hace 35 años. Acusaciones extremadamente graves en un momento en el que se han incrementado las tensiones entre Pekín y Washington por la expansión de la pandemia mundial y ambas partes han aumentado las patrullas navales y aéreas en el estrecho de Formosa y los mares del este y del sur de China con el riesgo de un incidente que ello conlleva.

Conclusiones

En un mundo en equilibrio las potencias que rigen el sistema frenan constantemente la emergencia de otras nuevas que tratan de alterar la distribución del poder, pero cuando una de estas llega a desafiarlas, la posibilidad del enfrentamiento se eleva exponencialmente hasta alcanzar el punto máximo de un conflicto militar decisivo.

En la actualidad, China no dispone de socios o aliados que le permitan enfrentarse con éxito al bloque occidental en un conflicto bélico a gran escala. Es un país que, en términos estratégicos, está encerrado por su propia posición geográfica y acorralado que alguna vez puede estallar si se le presiona demasiado, pero que, junto con los Estados Unidos y parcialmente Rusia, forman un régimen implícito que conforma el Pacífico y sus vitales rutas marítimas. Por ahora a ninguno de los tres le ha convenido modificar o alterar el régimen.

Sin embargo, los responsables de la política exterior norteamericana piensan en términos de mantenimiento de la hegemonía, aunque carecen de una visión estratégica definida. En su política de contención han dado pasos que echan abajo el régimen de no proliferación y plantean cuestiones que suponen un cambio en la estructura de poder en el régimen de estabilidad estratégica que se ha mantenido desde el final de la Guerra

Fría, como es dar entrada a China en los tratados de control de armas nucleares con la finalidad de atarla en corto.

Pero, los dirigentes chinos no aceptan esta posición argumentando que su política nuclear es estrictamente disuasoria que se basa en la posesión de un arsenal mínimo para garantizar la seguridad nacional y la estabilidad estratégica, lo que se manifiesta en una declaración de no primer uso de armas nucleares y otra de no uso contra Estados no nucleares o que se encuentran en zonas declaradas libres de armas nucleares.

La modernización y expansión de las Fuerzas Armadas chinas están orientadas a prevenir una guerra contra los Estados Unidos o una coalición militar del bloque occidental, una guerra que estiman que será de tipo convencional, pero con el peligro latente de escalada nuclear. Sin embargo, su estricto sometimiento al PCCh hace que nazcan con un vicio en origen, un problema de lealtades difícil de conciliar cuando tengan que enfrentarse a un enemigo poderoso o combatir en una guerra con armas de destrucción masiva, donde se pudiera poner en juego la existencia misma del Estado. La historia demuestra que para estar preparados para ganar guerras hay que saber primero para qué se ganan.

*Luis V. Pérez Gil**

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de La Laguna

La islamización de la COVID-19. Polarización propagandística en las redes sociales de la umma virtual

Resumen

Mientras que en Occidente y, particularmente en España, a raíz de la pandemia de la COVID-19 las plataformas virtuales y más concretamente, las redes sociales, se convierten en la cuna de la solidaridad y en un espíritu unitario que tratan de resistir y luchar contra ese enemigo común, las fuentes abiertas del mundo musulmán a nivel general, y dentro de ese las redes sociales de la umma virtual, se convierten en un escenario fértil para la gesta de productos de polarización propagandística lanzados por la amenaza: explícita (las organizaciones yihadistas) y latente (la ideología islamista, el rigorismo musulmán, etc.) con la finalidad de cultivar y la cultura del odio.

La amenaza, fiel a su *modus operandi* de generación o elaboración de productos de polarización propagandística, basados en su mayoría, en cuanto a narrativa se refiere, en la «islamización de acontecimientos» o interpretación de los sucesos a la luz de las fuentes del islam —Corán y Sunna— que generan un sustrato lícito con poder de arrastre sobre su público, no ha dejado pasar un acontecimiento de alcance y trascendencia mundial como es la COVID-19 sin poner en marcha su aparato propagandístico, encaminándolo a la generación de productos bien definidos a nivel de fuentes abiertas y redes sociales.

Palabras clave

Corona virus, castigo de Alá, el camino de la verdad, los infieles, soldados de Alá, polarización propagandística.

***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 islamization of COVID-19. Propaganda polarization in virtual umma social networks

Abstract

While in the West, and particularly in Spain as a result of the COVID-19 pandemic, virtual platforms and, more specifically, social networks, become the cradle of solidarity and a unitary spirit that try to resist and fight against that enemy. Common, the open sources of the Muslim world at a general level, and within that the social networks of the virtual Umma, become a fertile stage for the feat of propaganda polarization products launched by the threat: explicit (the jihadist organizations) and latent (Islamist ideology, Muslim rigor ...) in order to cultivate and root the culture of hatred. The threat, faithful to its modus operandi of generation or elaboration of propagandistic polarization products, mostly based, as far as narrative is concerned, on the "Islamization of events" or interpretation of events in light of the sources of Islam —Koran and Sunna— which generate a tendered substrate with power to drag on their public, has not let an event of global reach and significance such as the COVID-19 pass without starting its propaganda apparatus, directing it to the generation of well-defined products at the level of open sources and social networks.

Keywords

Coronavirus, punishment of Allah, way to the truth, the infidels, Allah's soldiers, propaganda polarization.

Polarización propagandística mediante la «islamización de los acontecimientos»

En el amplio mundo de las fuentes abiertas y redes sociales relacionadas con la proyección narrativa la propaganda yihadista en su conjunto y la del islam, rigorista y proselitista, en particular, se apoyan en productos comunicativos de polarización propagandística bien estudiados, los cuales se basan en la mayoría de las ocasiones en la estrategia comunicativa que podemos conceptualizar como la «islamización de los acontecimientos».

En su afán para construir una propaganda polarizadora, capaz de arrastrar y controlar la audiencia, el rigorismo islamista y proselitista tiene presente en todo momento la premisa que subraya que «una polarización óptima y eficaz del público en un proceso comunicativo se consigue mediante una construcción, en forma y/o contenido, de ese producto lo más cercano y parecido posible al estereotipo de referencia arraigado en el público destinatario del mensaje». Por lo que, cuanto más sintonizados estén los productos comunicativos —forma y contenido— (*banners*, infografías, vídeos, comunicados, cánticos, etc.) con el estereotipo del público destinatario del mensaje se garantiza una mayor polarización y, por consiguiente, una mayor eficacia.

En base a lo anterior, debemos tener en cuenta que el estereotipo de referencia en el mundo musulmán se sustrae de la cosmovisión islámica que construye todos sus esquemas en base a la obediencia a Alá y el seguimiento y emulación al mensajero Mahoma, o lo que es lo mismo, las fuentes del islam. «Entonces la fuente de las evidencias en el islam son estas dos majestuosas fuentes: el Libro de Alá y la Sunna de su Mensajero la paz y las bendiciones de Alá sean sobre él»¹, por eso las recomendó el Mensajero de Alá, la paz y las bendiciones sean con él, cuando dijo: «Os he dejado algo que, si lo tenéis firme, no os desviaréis después de mí: el Libro de Alá y mi sunna»².

En consecuencia, el estereotipo en la cosmovisión islámica lo dibujan las fuentes del islam y los preceptos (las aleyas del Corán y los hadices de la Sunna del Profeta) contenidos en las mismas.

Todo lo que se acerca a estas referencias constituye el estereotipo de vida para los musulmanes y todo lo que se separa de ellas se distancia de su arquetipo.

¹ La importancia de la Sunna en el islam. Jefe Shéij Saleh ibn Fawzan al-Fawzan.

² Lo narró el imán Málík en «Al-Muwatta'» (2/899/H1594).

Tomando como fundamento lo anterior, la amenaza, con la finalidad de llegar a una polarización máxima, islamiza sus productos, como dinámica de acercarlos al estereotipo antes indicado o bien edifica artículos en consonancia con el Corán y la Sunna.

Para que un elemento o producto propagandístico adquiere tal adjetivo, es decir, el de un producto islamizado, debe estar fundamentado en las fuentes del islam. Sin esta condición, ningún elemento puede considerarse islámico, al no descansar ni sostenerse en una referencia bien definida dentro de esas fuentes.

De hecho, no existe ningún género perteneciente a la propaganda (yihadista, proselitista, islamista, etc.), que no esté islamizado o lo que es lo mismo, generado a la sombra de una o más referencias sustraídas de las fuentes del islam (una aleya, un hadith, una sura, etc.).

Un ejemplo sencillo de la islamización, en sus niveles más básicos dentro del proceso comunicativo propagandístico, se puede contemplar en la proyección gráfica expuesta más adelante.

La islamización es una condición básica de cualquier producto propagandístico yihadista, islamista, proselitista, como se ha subrayado anteriormente, independientemente del producto sencillo o complejo bien elaborado.

El ejemplo ilustrado acto seguido representa imágenes de unos referentes islamistas, yihadistas, proselitistas. La islamización propagandística acompaña los elementos más sencillos y básicos como pueden ser las imágenes de unos referentes como los que aparecen expuestos más abajo.

En este caso el producto está islamizado (descansa de alguna manera en una referencia de las fuentes del islam para licitarse en ojos del público musulmán y así ir ganando terreno).

La islamización se proyecta en el elemento compartido, la barba, no se considera un elemento más, sino que constituye un ingrediente dentro del proceso comunicativo propagandístico de islamización del producto, básico, eso sí, pero necesario y, en consecuencia, de polarización en la cosmovisión islámica. Es un componente que descansa sobre una referencia sólida de las fuentes del islam (muchos ejemplos se localizan en hadices) entre los cuales se encuentra el hadiz de la figura 2.

La islamización de un suceso constituye un nivel más elaborado, narrativamente hablando, de los productos propagandísticos. Se basa en rastrear y escoger entre

aquellos que resultan más sobresalientes en un plano nacional o internacional tratando de someterlos a un proceso de «islamización» (búsqueda de fundamentación en las fuentes del islam) y, desde esa situación, elaborar un género propagandístico cuyo objetivo es la captación del público musulmán.

Normalmente dichas obras no representan un mensaje de ideología yihadista e islamista directa, sino que se exhiben de manera indirecta e imperceptible ya que en su mayoría se generan en el marco de una propaganda del IDÁD (preparación)³, un tipo que pretende reforzar ciertas actitudes y la predisposición interna del público destinatario de aquella (musulmanes), lo que constituye una fase necesaria para poder comprender, encajar y posiblemente responder a los mensajes yihadistas e islamistas directos.

En buena parte la islamización de un hecho, como estrategia propagandística, pretende hermetizar el grupo y trabajar su cohesión grupal, reforzando el favoritismo endogrupal, amparando la identificación de los individuos con su grupo (musulmanes) y, por extensión, asumiendo la forma en la que ese conjunto capta un determinado problema, lo que los lleva a rechazar la postura no acorde con la suya, así como a aquellas personas que la sostienen.

A través de los productos propagandísticos de islamización de los acontecimientos, el público musulmán se concentra en torno a su grupo de pertenencia para percibir y comprender cualquier problema que surge en su entorno al tiempo que refutan conceptual, afectiva y conductualmente cualquier otra posición y a sus partidarios.

Tal predisposición, a pesar de que el proceso comunicativo en la mayoría de los casos no es explícitamente yihadista, sí que resulta necesario para los futuros mensajes yihadistas, ya que sin sentimiento fuerte de pertenencia al grupo y cohesión grupal

³ La frase del *I'DAD* pretende construir en su público la predisposición interna y crear las actitudes necesarias que le habilitan para entender, encajar y actuar consecuentemente al recibir la propaganda directa (*TANFITH*), y no escandalizarse ante conceptos como la yihad, el martirio, la decapitación, la *burqa*, etc., como lo haría un occidental carente de dicha predisposición.

Hay que señalar que no estamos ante un tipo de propaganda sino ante una fase necesaria para que haya propaganda.

Esta propaganda se contempla como el núcleo, el corazón y la esencia del cuerpo propagandístico yihadista y su fase inicial, tal como se aprecia en la imagen del esquema esférico, ya que sin ella no tendrá sentido ni cabida la siguiente fase (la propaganda directa «*TANFITH*»).

ninguna llamada a la yihad puede prosperar y puede tener respuesta entre el público musulmán.

La amenaza no ha dejado pasar la crisis generada en todos los órdenes por el coronavirus, como acontecimiento de proyección mundial, sin poner en marcha su maquinaria y empezar a construir productos propagandísticos polarizadores eficaces basados en la «islamización» de dicha pandemia (relacionarlas con referencias islámicas de cosmovisión islámica y así dotarlas de poder de arrastre).

A continuación, se presenta algunos ejemplos de productos de polarización propagandística basados en la «islamización de los acontecimientos»:

- 1- Coronavirus, el castigo de Alá.
- 2- Coronavirus, un soldado de Alá.

La narrativa del castigo. El coronavirus, un castigo de Alá

La referencia narrativa propagandística de mayor trascendencia circulante en las fuentes abiertas con la que se pretende polarizar al público musulmán, creada a raíz de la pandemia del coronavirus mediante la islamización de la misma (proyección en las fuentes del islam) es la que destaca que «el coronavirus es un castigo de Alá».

En la cosmovisión islámica cuando se habla de desastres naturales y particularmente de pandemias, se hace referencia a que son una manifestación divina ya que todo está en manos de Alá. En el libro sagrado del Corán se cita textualmente: «No hay nada que ocurra en la tierra o en vosotros mismos sin que esté en un libro antes de que lo hayamos causado. Eso es fácil para Alá»⁴ (Corán 57:22). Como se puede extraer de la lectura de esa aleya, se deja bien claro que todo ha sido recogido por escrito con antelación por Alá. En otro apartado, en concreto, en la sura 11 (Hud) se hace referencia a que «a Alá pertenece lo que no se ve de los cielos y de la tierra. De Él proceden todas las órdenes, así pues, adórale y confíate a Él...» (Corán 11:123)⁵.

Por lo tanto, considerar una pandemia como la COVID-19 un asunto divino y en concreto un castigo de Alá encuentra su base en referencias y textos existentes en las fuentes del islam (Corán y la Sunna), tal como lo subraya el Corán: «la desgracia no dejará de

⁴ La Sura «De lo que ha de ocurrir» aleya 22.

⁵ La Sura «Hud» aleya 123.

golpear a los que se niegan a creer o de rondar sus hogares a causa de lo que hicieron hasta que la promesa de Alá llegue; pues ciertamente Alá no falta a lo prometido» (Corán13:31)⁶. También se comenta en otra aleya que «ya les habíamos afligido con el castigo y no se humillaron ni suplicaron ante su Señor» (Corán 23:76)⁷; así como en la sura 16 donde textualmente se dice: «¿Acaso los que han maquinado maldades están a salvo de que Alá no haga que se los trague la tierra o les traiga el castigo por donde no lo esperen?» (Corán 16:45).

En otro apartado del libro sagrado, en referencia al castigo divino a los judíos (infieles), se indica: «Y enviamos contra ellos el diluvio, la langosta, los piojos, las ranas y la sangre como signos claros, pero se llenaron de soberbia y fueron gente de mal. Pero cuando hubo caído sobre ellos el castigo, dijeron: ¡Musa! ruega por nosotros a tu Señor según lo que acordó contigo. Si apartas de nosotros este castigo, te creeremos y dejaremos ir contigo a los hijos de Israel» (Corán 07:133).

Este discernimiento de los desastres naturales y de la propia pandemia, a pesar de los matices que puedan existir, es percibido de esa forma mayoritariamente por los musulmanes, independientemente de su grado de religiosidad.

Toda la narrativa existente en las fuentes abiertas del mundo islámico relacionada con las pandemias y los desastres naturales, aunque a veces se disfraza de cierta racionalidad y de una aparente desvinculación del marco de la cosmovisión islámica siempre vuelve de forma directa o indirecta a esa narrativa interpretativa religiosa islámica guiada por el Corán y la Sunna. «La mentalidad árabe-islámica está atormentada por la teoría del castigo divino y la encapsulación de cualquier calamidad infligida a los no musulmanes, en una cobertura religiosa, es vista como un castigo divino y una venganza a estos infieles y a los musulmanes no obedientes. Por lo tanto, cada civilización que no se basa en el método de Dios, es corrupción, injusticia y engaño en la tierra»⁸ y de allí merecedora del castigo.

⁶ La sura «Trueno» aleya 31.

⁷ La sura «Los creyentes» aleya 76.

⁸ Disponible en <https://www.saaaid.net/Minute/110.htm>.

Aun así, y pese al trasfondo religioso de la mencionada narrativa (el coronavirus un castigo de Alá) en su apariencia no refleja un corte yihadista o rigorista islamista (indicado anteriormente).

Una percepción simplista le costará ver en tales referencias y en sus campañas y corrientes activas en las fuentes abiertas una dimensión propagandística yihadista e islamista, y mucho menos de alcance estratégico que pretenda polarizar al público con el fin de controlarlo y arrastrarlo. Solo una percepción contextualizada (establecida en un contexto real) es capaz de ver la dimensión de todo lo expuesto.

Tan solo una visión que contemple todos los elementos a través de la cosmovisión islámica y la dimensión real de la propaganda yihadista (la «estructura esferal de la propaganda yihadista e islamista»)⁹ puede ver el trasfondo subrayado y resaltado anteriormente.

Debemos tener presente que la propaganda yihadista es un cuerpo estructurado en dos partes donde la primera se encarga de generar y reforzar las actitudes que llevan a la audiencia a responder y entender los mensajes directos y puramente explícitos de la yihad, islamismo y del islam extremista, una fase de construcción y refuerzo de las mencionadas actitudes (predisposición interna) que se conoce como la fase de la preparación (IDÁD), y una segunda, de estimulación mediante un mensaje directo a la que se reconoce como la fase de la ejecución (TANFITH). Las dos fases unidas e inseparables constituyen el cuerpo de la propaganda yihadista.

Teniendo presente que una propaganda eficaz es la que puede sugestionar a su público, para llegar a tal sugestión hacen falta dos elementos inseparables: por un lado, una predisposición interna forjada hacia un determinado estímulo; y, por otro, un mensaje directo que pretende estimular dicha predisposición.

Por consiguiente, la presente campaña de polarización de islamización del coronavirus, y en este caso particular, la narrativa del castigo es una propaganda de IDÁD, reforzadora de las actitudes, en concreto de dos que son necesarias para encajar futuros mensajes directos de la amenaza: cohesión grupal y rechazo exogrupal por un lado, y la

⁹ BENRAHMOUNE, Dalila. «La estructura funcional esférica de la propaganda yihadista». *Cuadernos de la Guardia Civil* CGC59-2019.

actitud de la necesidad urgente de la TAWBA (rendición y arrepentimiento de no seguir el camino y senda de Alá), por otro.

En el caso de la actitud de cohesión grupal y rechazo al exogrupo es una actitud básica y necesaria para que cualquier mensaje yihadista funcione. Reforzar la aceptación grupal y el rechazo al exogrupo es una garantía para cualquier propaganda ya que dichas actitudes garantizan la generación de un individuo de masa, elemento básico en la comunicación propagandística.

Los clérigos e ideólogos populares han alimentado cada día a lo largo de estos meses un producto que argumenta que la crisis de la COVID-19 es un castigo de Alá: por un lado, a los infieles, y por otro, a los propios musulmanes por alejarse del buen camino y seguir el de aquellos (infieles). Muchos son los matices narrativos de las campañas emprendidas sobre dicho asunto si bien el fin es único, en concreto, la polarización del público destinatario de este y su estimulación a recobrar conciencia de que es musulmán, que no debe seguir a los infieles y que ha de obedecer a Alá, alentando la causa indogrupal y el rechazo exogrupal.

Como ya se ha subrayado la narrativa del castigo (el coronavirus un castigo de Alá) tiene muchos matices con una única finalidad. Acto seguido se exponen una serie de ejemplos sobre la narrativa del castigo, con sus diferentes matices, sustraídos de las fuentes abiertas.

El coronavirus un castigo de Alá con la finalidad de educar y hacer reflexionar a la umma

- 1- En el conocido canal religioso saudí Al-Majd (la gloria), observado desde la perspectiva de la cosmovisión islámica como un canal religioso medianamente moderado, al menos en lo que intenta proyectar, se proyecta un capítulo especial del programa Wiqaya (prevención), titulado «Enfrentarse a las crisis con optimismo» en el que se plantea el problema del coronavirus y de la pandemia. El invitado de ese programa, el clérigo Abduallah Askar explica que dicho virus es una voluntad de Alá y que este, que es bondadoso y sabio, quiere el bien para sus siervos por cuyo motivo les ha enviado el coronavirus, que es una manera de educarlos —castigo con el fin de educar— para que no se les olvide que hay que obedecer a Alá y seguir su camino,

el del bien, y no desviarse del mismo. Literalmente el clérigo subraya que «el coronavirus es una prueba y un examen puesto por Alá repleto de beneficios».



Figura 1. El clérigo Abdullah Askar: «El coronavirus es una prueba y un examen puesto por Alá repleto de beneficios». Fuente: AL-MAJD TV. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Kohs2V4mXec>.

- 2- Otro ejemplo que sigue el mismo matiz, recogido en esta ocasión de la prensa escrita, en concreto de la revista digital *Al-Ray*, la escritora y doctora Ariy Al-Sinan en un artículo titulado: «Corona un castigo o una prueba», en una tentativa de suavizar el registro del discurso procastigo que se ha apoderado de las opiniones y las fuentes abierta del mundo árabe-musulmán señala que «las personas deben persistir en las calamidades, el mandato de Dios Todopoderoso es todo beneficio y bondad sin lugar a duda... si una persona cae en una calamidad como una enfermedad que ahora es generalizada (como el coronavirus), puede ser una prueba para elevar sus grados, o expiar sus malas acciones, o un castigo de Dios Todopoderoso... y las personas son variedades en eso. Si una persona es un adorador, bueno y obediente, que no tiene nada entre él y Dios más que una verdadera servidumbre, acción de gracias y alabanza, entonces esto implica que tal enfermedad y desgracia es una simple

prueba para la elevación de los grados (para que tenga más nivel como musulmán) dice el noble Hadith»¹⁰.



Figura 2. La escritora y doctora Ariy Al-Sinan: «¿Corona un castigo o una prueba?». Fuente: <https://www.alraimedia.com/Home/Details?id=58378d6f-b69b-4963-8040-da57cdb533b9>.

El coronavirus, un castigo de Alá como revancha por humillar y dañar a la minoría musulmana china del Igor

Muchas opiniones, en el marco de la narrativa del castigo, se agarran a otro matiz, en concreto, a cómo la difusión de ese virus en Wuhan (China) se produjo poco después de la agresión llevada a cabo por las autoridades chinas contra los musulmanes uigures. A raíz de esta se pone el foco de atención sobre la minoría musulmana china, la de los igor, tratando de dar una explicación a la expansión de ese virus, considerando que es un castigo de Alá a los infieles chinos por la opresión ejercida a esa minoría y un castigo al mundo entero por no oponerse a tal barbarie, incluidos los musulmanes del resto del mundo por su falta de ayuda a sus hermanos en la fe.

¹⁰ Disponible en <https://www.alraimedia.com/Home/Details?id=58378d6f-b69b-4963-8040-da57cdb533b9>.



Figura 3. El castigo de Alá a China. Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=TX-0huCppoU>.

En el mismo contexto, un musulmán uigur subió en las redes sociales un vídeo que describe lo que ha pasado a China a raíz de lo que se les hizo pasar como minoría musulmana. En concreto, indicó que «cuando las autoridades chinas arrestaron a docenas de musulmanes uigures, los chinos aplaudían al gobierno por sus acciones y ahora diez ciudades, en la provincia de Hubei, se han convertido en campos militares por la propagación del virus»¹¹.

Agregó en el vídeo que se publicó en Twitter que «a los uigures se les impidió viajar dentro de las ciudades y ahora los chinos se ven obligados a verificar y buscar antes de viajar hacia y desde cualquier sitio»¹².

Con respecto a la prohibición dictada por las autoridades de ese país hacia la comunidad musulmana de los uigures, el autor del vídeo antes señalado dijo que esa minoría china ahora celebran sus festivales y bodas a través de los medios de comunicación por temor a la infección del coronavirus, argumento que a lo largo de toda la grabación apoya la narrativa del castigo.

¹¹ Disponible en <https://almesryoon.com/story/1285826/عقاب-كورونا-الأيجور-مسلمو-بنا-فعلوه-ما-بسبب-للصينين-الله-من-عقاب-كورونا-الأيجور-مسلمو>

¹² *Idem*.



Como ve un musulmán de la minoría china uigur la propagación de la pandemia en China

Figura 4. Musulmán de la minoría china uigur. Fuente: <https://almesryoon.com/story/1285826/موسلمس من اقلية الصين اويغور>

Dentro del mismo vídeo el joven explica que el Gobierno chino obligó a los uigures a comer carne de cerdo y que después de la propagación del virus, ese alimento se encareció en China impidiendo a muchos ciudadanos adquirir dicho producto. Finaliza su grabación, como era de esperar, con una aleya del Corán: «Han engañado su engaño, y cuando Dios los engaña, incluso si su engaño se aleja de ellos, las montañas de Dios no pierden. Dios es querido y vengativo» (47).

El coronavirus, un castigo de Alá por la corrupción del hombre y el alejamiento del camino de Alá

En tres entregas numeradas, todas ellas bajo el título «Es el coronavirus un símbolo de la furia de Alá», un joven autor llamado Ahmad Abu Ratima, en una de las plataformas más seculares *Arabi 21* comenta que «mucha gente dice que no hay necesidad de involucrar a la religión en la interpretación de los fenómenos naturales y que estos deben entenderse dentro de las leyes materiales...»¹³. Más adelante, en uno de los párrafos aporta una aleya que dice: «Esta perturbación en el ecosistema debido a las acciones del hombre es corrupción en el lenguaje del Corán», —«la corrupción apareció en tierra

¹³ Disponible en <https://arabi21.com/story/1251803/هل-2-الله-من-غضب-كورونا-فايروس-س-هل>

y en el mar, lo que ganó las manos de las personas»—. Hay quienes llaman a este castigo «venganza de la naturaleza», mientras que los creyentes lo ven como una manifestación de la mano de Alá trabajando en la naturaleza. Cuando decimos que Alá castiga con las enfermedades, los incendios, la guerra, el miedo, la pobreza y el colapso económico, queremos decir que Alá castiga la corrupción, la extravagancia, la injusticia y la ignorancia, que es la esencia de lo que los materialistas dicen que es corrupción. La extravagancia, la injusticia y la ignorancia son sanciones naturales, pero ganamos (los musulmanes) la dimensión de la fe y lo que agrega a una vida materialista de tranquilidad y un sentido, significado y propósito, y una responsabilidad moral¹⁴.

El matiz de la corrupción y el alejamiento del camino de Alá, ejemplo de ello se aporta en el trabajo anterior, es la narrativa más interiorizada por la mayoría de los musulmanes, ya que perciben que cuando las personas dejan de seguir y de someterse a los preceptos de Alá la corrupción abunda en la tierra.

Entonces hay cosas (como las pandemias) que advierten a las personas, por un lado, y les castiga por otro, una percepción forjada por muchos versículos y aleyas del Corán que se dirigen a la humanidad para que puedan temer, y tal vez recordar, orar y exhortar (volver al buen camino), pero la humanidad, según las mencionadas aleyas, se apartó de su Señor.



Publicación digital:

ARABI21

Ahmad Abu Ratima:

«**¿ES EL CORONAVIRUS UN CASTIGO DE ALÁ?»**»

Figura 5. Artículo de Ahmad Abu Ratima. Fuente: <https://arabi21.com/story/1251803/هل-ان-وروك-سوري-فل-هل-الله-من-غضب-كورونا-فيروس-هل-2-هل-ان-م-بعض>.

¹⁴ Disponible en <https://arabi21.com/story/1251803/هل-الله-من-غضب-كورونا-فيروس-هل-2-هل-ان-م-بعض>.

Otro ejemplo con el mismo matiz, pero en este caso en el contexto de la yihad explícita (organización yihadista), es una grabación —no verificada— donde el portavoz de la organización yihadista Dáesh, Abu Hamza al Qurashi, dice: «El coronavirus es un castigo que Dios ha infligido a sus enemigos...»¹⁵.

A diferencia de los anteriores matices, la narrativa del castigo en manos de la yihad explícita (organización yihadista) como en este caso del Dáesh pretende ir más allá de un simple refuerzo a las actitudes y utiliza la narrativa del castigo «el coronavirus un castigo de Alá» para llamar a la yihad en sus filas estructurando mensajes directos que pertenecen a la propaganda del TANFITH (ejecución) dando el salto de la propaganda del IDÁD (preparación), a la de ejecución (TANFITH) llamando a la operatividad (YIHAD) contra los infieles con el fin de transformar el mundo para que se guíe por las leyes de Alá.

El coronavirus, un soldado de Alá

Dice el Corán en la aleya (versículo) 35, sura 74: «Solo Alá conoce a sus soldados». Las fuentes del islam (Corán y Sunna) dejan bien claro que solo Dios conoce sus soldados (los que luchan por la causa de Alá hacen que la palabra de este sea la vencedora y suprema). Según las fuentes del islam, los soldados de Alá no son solo hombres que luchan por su causa, sino que cualquier ser o fenómeno puede ser un soldado de dios como lo ha sido la lluvia, el viento y el polvo en la batalla de Badr emprendida por el profeta Mahoma hace más de 15 siglos en contra de los infieles. También lo han sido los insectos, los piojos y bichos... con la afirmación de las fuentes del islam, en concreto en las aleyas de la sura 7 (Al-Araf), una que hace referencia a la historia del faraón y Moisés.

Alrededor de estas referencias y otras sustraídas de las fuentes del islam, la ideología islamista y rigorista yihadista construye su gran campaña de polarización propagandística bajo el lema «el coronavirus, un soldado de Alá». Campañas, en su mayoría, como el caso anterior (el coronavirus un castigo de Alá) para reforzar las actitudes e incitar a la gente a sentir necesidad de una rendición y un regreso urgente hacia Alá, un estado que favorece una respuesta a los mensajes incitadores a la yihad y el martirio. Aunque el mismo lema en manos de la yihad explícita (organización yihadista)

¹⁵ Disponible en <https://www.walaw.press/مقالات/عقاب-هو-كورونا-فيروس-صوتي-تسجيل-في-داعش/RXQMWGXMF5Q>.

sirve para construir mensajes directos operativos que llaman a la yihad en sus filas es el caso del Dáesh que se analizará más adelante.

El lema narrativo «el coronavirus, un soldado de Alá» está alimentado últimamente de forma cotidiana por los miles de artículos y trabajos de ideólogos y por los productos gráfico-escriturales (*banners*) que en diferentes idiomas aparecen publicados por los partidarios del Dáesh en las redes sociales.

El ideólogo religioso Abdulhamid Uthmani dice lo siguiente: «Esos seres microscópicos aéreos, como bacterias y virus, son los soldados de Dios». Esa misma persona escribió en la publicación digital *Bawabat Al-Churuq* un artículo titulado: «¿El corona un soldado de Alá?», publicado el 4 de junio del presente año, donde señala que «nuestros principios religiosos como creyentes, y aunque sí reconozcamos las dimensiones médicas y de salud de la crisis de corona virus hoy el problema no está exento de nuestra dimensión metafísica», creyendo que el Todopoderoso dice en la aleya (versículo) 35, sura 74: «Solo Alá conoce a sus soldados».

Quizá esos seres microscópicos aéreos como las bacterias y los virus son los soldados de Dios, así que estos serán la severa tribulación, lo que constituye una advertencia divina para las personas de fe primero y, posteriormente, para la humanidad¹⁶. El mismo autor prosigue señalando que «este recordatorio de fe está en el corazón del pensamiento islámico».

Por otra parte, el clérigo Abdullah Al-Zubayr, en un sermón sobre la pandemia titulado: «Solo Alá conoce a sus soldados» manifiesta abiertamente que «un virus que no se puede apreciar con el ojo humano termina con la vida de millones de personas, arrasa con todo y la gente muere... Cadáveres que llenan plazas y calles... El coronavirus es un soldado de Alá. Llegas este virus y termina con ellos, ¿por qué?, ¿qué han hecho?»¹⁷, y acto seguido indica que «han dañado a los protegidos de Alá y a la religión de Alá, han encarcelado más de un millón de musulmanes de la minoría de los igor, los han torturado, los han lastimado, se burlan de ellos, insultan a Alá verbalmente y Alá no ha tardado en vengarse de ellos, el Poderoso Vengador».

¹⁶ Disponible en <https://www.echoroukonline.com/الله-جند-من-كورونا-هل/>.

¹⁷ Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=L-s3fitoqJ4>.

Este virus insignificante e indecible es un soldado de Alá, no se aprecia con el ojo y no hay un insecticida que lo elimine. No hay arma que pueda con él ni vacuna para sanar a los infectados... Ni médico capaz de luchar contra él en todo el globo terrestre... Han encarcelado a los musulmanes en los campamentos de lavados de cerebro... torturándolos, y Alá los encerró en sus ciudades, pueblos, en casas sin poder salir de ellas... los han torturado y lastimado y quisieron exterminarlos... y Alá los ha exterminado a ellos con este virus... un soldado de Alá y «Solo Alá conoce a sus soldados»¹⁸. Y prosigue el clérigo animando a los musulmanes para resistir y que esperen a otros soldados de Alá que nadie conoce ni ve...



Figura 6. Declaraciones del clérigo Abdullah Al-Zubayr. Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=L-s3fitoqJ4>.

En cuanto al Dáesh y sus partidarios, la narrativa relativa a la pandemia del coronavirus la marca el presente producto «El corona es un soldado de Alá» en muchos escritos y productos propagandísticos a nivel de redes sociales. Un ejemplo de ello hallado en las fuentes abiertas es cómo las mujeres del Dáesh, establecidas en el campamento de Hasaka en Siria, defienden esa visión.

¹⁸ Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=L-s3fitoqJ4>.

En una grabación difundida en las fuentes abiertas del mundo árabe, las mujeres del Dáesh llaman y declaran a pleno pulmón que «¡el coronavirus es un soldado de Dios y aflige a los infieles!». Las mujeres del Dáesh aparecieron en una entrevista en la televisión desde un campamento establecido en la región siria de Hasaka para confirmar que la epidemia no las afectará porque solo afecta a los infieles. Una de ellas comenta que «el coronavirus aflige a quienes les hacen mal. ¡Es un soldado de dios!»¹⁹.



Figura 7. Las mujeres del Dáesh. Fuente: <https://www.alalamtv.net/news/4856176/نم-انوروكشع-اءاسن-مواود-اذهو-للادونج>.

*Dalila Benrahmoune**

Islamóloga especialista en propaganda y narrativa

¹⁹ Disponible en <https://www.alalamtv.net/news/4856176/دواؤم-وهذا-الله-جنود-من-كوروناداعش-نساء>.

Recursos virtuales

- <https://www.bbc.com/arabic/art-and-culture-51805095>.
- <https://www.aa.com.tr/ar/1774295/كورونا-للمواجهة-محمد-النبي-بتعاليم-تستشهد-أمريكية-مجلة-العربية-الدول>.
- <https://www.aa.com.tr/ar/1774295/كورونا-للمواجهة-محمد-النبي-بتعاليم-تستشهد-أمريكية-مجلة-العربية-الدول>.
- <https://www.hafryat.com/ar/blog/للإيغور-انتقاماً-الله-جنود-انتشرت-هكذا-الفيروسات-وأسلمة-كورونا>.
- <https://www.islamweb.net/ar/article/217306/تعالى-الله-عن-الإعراض-عقوبة>.
- <https://al3omk.com/520281.html>.
- <https://www.echoroukonline.com/الله-؟-جند-من-كورونا-هل>.
- <https://www.islamweb.net/ar/article/217306/تعالى-الله-عن-الإعراض-عقوبة>.
- <https://www.mawazin.net/Details.aspx?jimare=90118>.
- <http://gate.ahram.org.eg/News/2367305.aspx>.
- <https://arabi21.com/story/1251803/2-الله-من-غضب-كورونا-فيروس-هل>.
- <https://khutabaa.com/khutabaa-section/corncr-speeches/182629>.
- <https://www.alokab.com/topic/19951/الأوبئة-مع-الخلافة-دولة-ستتعامل-كيف>.
- <https://newturkpost.com/news/60936/في-بالصلاة-الله-إلى-تتضرع-تركيا-مساجد>.
- <https://alkhaleejonline.net/كورونا-؟-انتشار-من-الحد-في-الإسلام-تعاليم-أسهمت-كيف-يعترف-الغرب/مجتمع>.
- <https://blogs.aljazeera.net/blogs/2020/3/12/في-الخطاب-بن-عمر-المؤمنين-أمير-وسياسة-كورونا-فيروس-الوباء-مع-التعامل>.
- <https://arabic.cnn.com/world/article/2020/03/21/prophit-mohammad-coronavirus-newsweek-report-social-reactions>.
- <https://sabq.org/jY4QvW>.
- <https://www.albawabhnews.com/3948081>.
- <https://alwan.elwatannews.com/news/details/4660071/وضع-من-أول-محمد-النبي-أجانب-خبراء-والأمراض-الأوبئة-مع-التعامل-أسس>.
- <https://fatwa.najah.edu/question/ref-439002/>.
- <https://www.taibahu.edu.sa/Pages/AR/DownloadCenter.aspx?SiteId=50a13fdf-fc2d-43ef-a1d5-50bd4a749c1b&FileId=6a8bc4f9-8692-4018-8eb9-2ce195228ae7>.
- <https://almunajjid.com/speeches/lessons/113>.
- <https://www.elbotola.com/article/2020-03-21-17-12-671.html>.
- <https://www.annasronline.com/index.php/2014-09-30-11-05-07/2014-08-24-14-17-03/144515-2020-03-14-11-17-13>.
- <https://gate.ahram.org.eg/News/2367305.aspx>.
- Sahih Al-Bujari.
- Sahih Muslim.

Rusia: ¿dispuesta a utilizar armas nucleares?

Resumen

Las bases de la política estatal de la Federación Rusa en el terreno de la disuasión nuclear, promulgadas por el presidente Putin el 2 de junio de 2020, no contienen ninguna novedad destacable y se limitan a detallar algunas disposiciones de la *Doctrina Militar* y otros documentos públicos de planeamiento estratégico. El que por primera vez se hagan públicas está, probablemente, relacionado con la expiración, en 2021, del Tratado START. El nuevo panorama estratégico estará condicionado por el ascenso de China y por la ausencia de unas reglas del juego explícitamente pactadas entre las grandes potencias.

Palabras clave

Rusia, START, doctrina, disuasión.

***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.

Russia: willing to use nuclear weapons?

Abstract

The Bases of State Policy of the Russian Federation in the Field of Nuclear Deterrence, promulgated by President Putin on 2 June 2020, do not contain anything particularly new and are limited to detailing some provisions of the Military Doctrine and other public documents of strategic planning. The fact that the Bases are made public for the first time is probably related to the expiration of the START Treaty in 2021. The new strategic landscape will be conditioned by the rise of China and by the absence of explicitly agreed rules governing the nuclear competition between the great powers.

Keywords

Russia, START, doctrine, deterrence.

Introducción

El 2 de junio de 2020, el presidente ruso, Vladimir Putin, firmó un decreto sobre las bases de la política estatal de la Federación de Rusia en el terreno de la disuasión nuclear¹. Como se explica en el punto 1 del texto, las bases son un «documento de planeamiento estratégico² en el campo de la defensa y reflejan el enfoque oficial sobre la esencia de la disuasión nuclear, definen los riesgos y amenazas militares que se neutralizan por medio de la disuasión nuclear y los principios de la disuasión nuclear, así como las condiciones en las que la Federación Rusa podría utilizar armas nucleares».

La propia definición de las bases recuerda mucho a la de la Doctrina Militar, lo que nos sugiere que constituyen una versión detallada de alguno de los puntos doctrinales más importantes³. En efecto, según la definición clásica vigente durante la época soviética, la Doctrina Militar era «el sistema de enfoques sobre la esencia, finalidades y carácter de una posible guerra futura, sobre la preparación para ella del país y sobre las formas de conducirla»⁴. Y, de acuerdo con la Doctrina Militar de 2014, aún en vigor, «representa un sistema de enfoques adoptados oficialmente por el Estado sobre la preparación a la defensa armada, así como sobre la defensa armada de la Federación Rusa»⁵.

Los puntos políticamente más importantes que tratan las bases son:

- a) ¿En qué condiciones utilizaría Rusia sus armas nucleares?
- b) ¿En qué medida el paraguas nuclear ruso cubre también a sus países aliados?

¹ «Утверждены Основы государственной политики в области ядерного сдерживания» (Promulgadas las bases de la política estatal de la Federación Rusa en el terreno de la disuasión nuclear). Kremlin.ru, 2 de junio de 2020. [Fecha de la consulta 5/6/2020]. Disponible en <http://kremlin.ru/acts/news/63447>.

² Para una descripción general del sistema ruso de documentos de planificación estratégica, puede verse PALACIOS, José-Miguel. «Nueva estrategia de seguridad rusa». Observatorio PSyD, 4 marzo 2016. [Fecha de la consulta 5/6/2020]. Disponible en <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/nueva-estrategia-de-seguridad-rusa.html>.

³ Según Dmitri Trenin, habitualmente bien informado, las *Bases* son un anexo a la *Doctrina Militar* que hasta ahora no se hacía público. Ver TRENIN, Dmitri. «Decoding Russia's Official Nuclear Deterrence Paper». Carnegie Moscow Center, Foreign and Security Policy, 5 junio 2020. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://carnegie.ru/commentary/81983>. El coronel general Viktor Esin, antiguo jefe de Estado Mayor de las Fuerzas de Misiles Estratégicos, aclara que las *Bases* sustituyen a un documento similar adoptado en 2010, y que nunca se publicó. Ver «Эксперты: основы политики ядерного сдерживания призваны разоблачить фейки о планах России» (Opinión de los expertos: las bases de la política de disuasión nuclear están llamadas a disipar los *fakes* sobre los planes de Rusia). Tass, 3 junio 2020. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://www.belvpo.com/113024.html>.

⁴ AJROMEIEV, Sergei Fedorovich (red.). «Военный Энциклопедический Словарь» (*Diccionario Enciclopédico Militar*). 2.ª edición. Moscú: Voienizdat 1987, p. 240.

⁵ «Военная доктрина Российской Федерации» (*Doctrina Militar de la Federación Rusa*), promulgada por el presidente V. V. Putin el 25 de diciembre de 2014. [Fecha de la consulta 5/6/2020]. Disponible en <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.

¿En qué casos usaría Rusia armas nucleares?

Según el punto 17 de las bases, Rusia se reserva el derecho a utilizar armas nucleares en los dos siguientes casos:

- a) En respuesta a un ataque nuclear.
- b) En caso de ser víctima de una agresión con medios convencionales «cuando la propia existencia del Estado sea puesta en peligro».

Esta declaración es sustancialmente idéntica a las que podamos encontrar en las doctrinas militares de 2010 y 2014. Las armas nucleares son concebidas como elemento fundamental de disuasión, pero solo ante las amenazas más graves, aquellas que afecten a la propia existencia del Estado ruso. La disuasión frente a amenazas de menor entidad debe estar a cargo de fuerzas convencionales o, para ser más precisos, de «fuerzas no nucleares». La «disuasión no nuclear» fue, precisamente, una de las novedades introducidas por la Doctrina Militar de 2014.

Frente a este uso disuasorio, pero limitado, de las armas nucleares, característico de las dos últimas doctrinas, en las de 1993 y 2000 se las consideraba el «disuasor universal» ante cualquier tipo de amenaza. Durante los caóticos años 90, el aparato militar convencional heredado de la URSS se deterioró rápidamente, como quedó de manifiesto durante la primera guerra chechena (1994-1996)⁶. En estas circunstancias, los dirigentes políticos y militares rusos entendieron que solo la amenaza de uso de armas nucleares podía garantizar que Rusia nunca sería objeto de una acción militar similar a la de Kósovo en 1999. La Doctrina Militar de 2000 refleja con claridad esta preocupación por la fragilidad defensiva del país y su incapacidad para hacer frente a acciones militares limitadas sin recurrir a una escalada suicida: «La Federación Rusa se reserva el derecho a utilizar armas nucleares en respuesta al uso de armas nucleares y otros tipos de armas de destrucción masiva contra ella y (o) sus aliados, así como en respuesta a una agresión a gran escala con utilización de armamento convencional en situaciones críticas para la seguridad nacional de la Federación Rusa»⁷.

⁶ Puede encontrarse un buen resumen de este conflicto en https://es.wikipedia.org/wiki/Primera_guerra_chechena. [Fecha de la consulta: 5/6/2020].

⁷ «Военная доктрина Российской Федерации» (*Doctrina Militar de la Federación Rusa*), promulgada por decreto del presidente de la Federación rusa de fecha 21 abril 2000. [Fecha de la consulta: 29/12/2014]. Disponible en <http://base.garant.ru/181993/#ixzz6OViBGDMR>.

Aleksandr Goltz, un conocido analista militar ruso, describía de esta manera, en 2008, cómo se planteaba en Rusia la cuestión de la defensa frente a posibles ataques externos: «Tengo la impresión de que desde 1999 en todas nuestras maniobras desarrollamos el mismo supuesto, que un enemigo global nos ataca. Nosotros, con nuestras débiles fuerzas, no podemos detenerlo. Entonces, tiene lugar un ataque demostrativo nuestro, un ataque nuclear contra zonas enemigas poco pobladas [...]. Y después, si el enemigo no se detiene, desencadenamos un ataque nuclear masivo y se produce el fin del mundo, después de lo cual seguir con el planeamiento carece de sentido»⁸. Es, en cualquier caso, una etapa superada a partir del conflicto de Georgia de 2008 y la subsiguiente reforma militar. Como hicieron los soviéticos a partir de mediados de los años 60 (y, sobre todo, en la época de Ogarkov), los rusos actuales han querido escapar a la trampa de la «destrucción mutua asegurada», que hace que, en último extremo, la disuasión no resulte plenamente creíble.

¿Los aliados de Rusia están cubiertos por el paraguas nuclear ruso?

Según las bases, el paraguas nuclear ruso cubre también a los países aliados, aunque solo de una manera limitada. Así, en el punto 17 se determina que la Federación Rusa se reserva el derecho a responder con armas nucleares a cualquier ataque nuclear «contra ella y (o) sus aliados». Sin embargo, solo se considera la respuesta nuclear frente a ataques convencionales contra la propia Federación Rusa. En la descripción de las fuentes de riesgo militar (punto 12) y en la determinación de las condiciones que podrían conducir al uso de armas nucleares por parte de Rusia se sigue este mismo criterio.

Fórmulas muy similares se utilizaron en las doctrinas militares de 2000, 2010 y 2014. No era así, sin embargo, en la de 1993, la primera promulgada tras la desaparición de la URSS, en un momento en que los lazos entre las Fuerzas Armadas de los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes eran aún muy estrechos. Según esa primera doctrina, Rusia se comprometía a no utilizar armas nucleares contra países no nuclearizados, excepto si eran aliados de potencias nucleares o cooperaban con ellas en ataques armados contra la propia Rusia o contra sus aliados. Es interesante observar

⁸ SOROKINA, Svetlana y KOBALADZE, Yuri. «Военная доктрина президента» (La doctrina militar del presidente). Radio Ekho Moskv, 14 octubre 2008. [Fecha de la consulta: 5/6/2020]. Disponible en <https://echo.msk.ru/programs/sorokina/546504-echo/>.

que: a) el ataque no tenía por qué ser nuclear; b) no se especificaba la entidad, objetivos o alcance del ataque (no se requería que pusiera en peligro la existencia o intereses vitales del Estado afectado); c) los países aliados recibían la misma cobertura que Rusia.

Un punto interesante es que las bases no especifican qué países pueden ser considerados «aliados de Rusia». Sí lo hacían, aunque no de una manera exhaustiva, las doctrinas militares de 2010 y 2014 que trataban de manera específica los casos de Bielorrusia, país miembro del «Estado Unido» de Rusia y Bielorrusia, así como el de los países miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (es decir, contra Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia, Tayikistán y Kirguizia). En ambos casos, las doctrinas militares se remitían a lo establecido en los respectivos tratados fundacionales, en los que no existe ninguna disposición garantizando el uso de armas nucleares rusas en defensa de sus aliados.

Si sistematizamos esta cuestión, podemos decir que los aliados de Rusia se distribuyen en tres círculos concéntricos:

- 1) Abjasia y Osetia del Sur, que son, en la práctica, protectorados rusos. De acuerdo con los tratados que Rusia ha firmado con estos Estados no reconocidos internacionalmente, las autoridades de Moscú les ofrecen garantías de seguridad plenas, similares a las que tendrían si formaran parte de la Federación Rusa⁹.
- 2) Países con los que existen tratados formales de alianza: Bielorrusia y el resto de los países miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. A ellos se les aplican las obligaciones establecidas en los tratados que han firmado con Rusia. Estas obligaciones no son más exigentes que las acordadas en las bases para la asistencia a los Estados «aliados».
- 3) Otros países políticamente próximos, pero con los que no existen relaciones formales de alianza. Entre ellos, podrían incluirse China, Siria, Irán o Serbia, aunque la intensidad de los lazos que los unen a Rusia puede variar con el tiempo. La asistencia militar que Rusia pudiera prestarles dependería de la cordialidad de las relaciones en

⁹ Ver SILAIEV, Nikolai y SUSHENTSOV, Andrei. «Союзники России и геополитический фронт в Евразии» (Los aliados de Rusia y la frontera geopolítica en Eurasia). *Rossia v globalnoi politike* 3/2017. [Fecha de la consulta: 6/6/2020]. Disponible en <https://globalaffairs.ru/articles/soyuzniki-rossii-i-geopoliticheskij-frontir-v-evrazii-2/>.

el momento en que se tratara (es decir, de la medida en que Rusia los considere en ese momento «aliados» de verdad) y del tipo de amenaza a la que se enfrentaran.

El porqué de este documento

Hemos visto que las bases no contienen ninguna diferencia significativa con las últimas ediciones de la Doctrina Militar rusa, de manera que podemos preguntarnos por qué han sido publicadas en este momento. Algunas de las explicaciones que se han adelantado dentro de la comunidad rusa de expertos en cuestiones estratégicas son las siguientes:

- a) Para Dmitri Trenin¹⁰, la razón profunda es la próxima expiración (en febrero de 2021) del Tratado START. Al hacer públicas las bases, Rusia se estaría preparando para un mundo en el que las principales potencias no estén «limitadas por obligaciones mutuas en relación con sus armas más poderosas». En estas condiciones, una buena comunicación entre ellas, basada en una total claridad acerca de sus intenciones respectivas, ganaría en importancia.
- b) Para Viktor Esin: «La comunidad de expertos hace tiempo que insistía en que se publicara [este documento], a fin de que no nos acusaran en doctrinas imaginadas por los americanos, como, por ejemplo, la de *escalation for de-escalation*, es decir, de pretender utilizar armas nucleares para alcanzar la victoria en un conflicto convencional. Para que no transformen nuestra realidad en *fake*, hay que tener el visor abierto»¹¹.

¹⁰ TRENIN. *Op. cit.*

¹¹ Ver «Эксперты...».

- c) Viktor Murajovski, redactor jefe de la revista *Arsenal Otechestva*, señala también que las bases constituyen una respuesta a las doctrinas occidentales que prevén el uso «quirúrgico» de armas nucleares tácticas de muy baja potencia¹². Como advierte Trenin: «La noción de guerra nuclear limitada siempre ha sido ajena al pensamiento estratégico ruso»¹³.
- d) Algunos expertos rusos subrayan también que la competición nuclear no es ya un juego entre Estados Unidos y Rusia, seguidos a enorme distancia por China y otras potencias. En estos momentos, China puede haber alcanzado ya la paridad estratégica con las dos superpotencias nucleares, por lo que cualquier sistema pactado que pudiera reemplazar al START debería incorporar a China¹⁴.

*José Miguel Palacios**
Coronel de Infantería (res.)
Doctor en Ciencias Políticas

¹² *Ibidem*.

¹³ TRENIN. *Op. cit.*

¹⁴ Ver «Эксперты...».

ADN, seguridad y defensa: un cóctel clásico con una nueva dosis de adrenalina

Resumen

La información obtenida mediante el ADN ha evolucionado de manera explosiva durante los últimos años y su cambio muestra nuevas vulnerabilidades y amenazas. Las consecuencias pueden ser graves, por lo que resulta interesante examinar algunos de estos riesgos.

Palabras clave

ADN, kits de ADN domésticos, inteligencia, seguridad, defensa.

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

*DNA, security and defense: a classic cocktail
with a new dose of adrenaline*

Abstract

Information obtained through DNA has evolved explosively in recent years and its change shows new vulnerabilities and threats. The consequences can be serious, so it is interesting to examine some of these risks.

Keywords

DNA, DTC DNA kits, intelligence, security, defense.

Introducción

Vivimos unos tiempos convulsos en los que la biología ha llamado a la puerta el pasado invierno en forma de pandemia y al que con desigual interés y resultados unos y otros actores gubernamentales han prestado atención.

Partiendo de esta premisa general y habida cuenta de que existen otros riesgos menos evidentes que, si bien alcanzarían a un número reducido de personas, sin embargo, sus consecuencias en determinadas circunstancias podrían ser catastróficas; es por ello por lo que vale la pena hacer una aproximación somera al tema del ADN y poner sobre la mesa algunos de los aspectos más relevantes para la seguridad y la defensa.

Así, primero no hay más que rescatar la vieja fórmula de un cóctel como es el uso del ADN para lograr localizar objetivos operativos de seguridad y defensa, de lo cual queda constancia con los siguientes dos ejemplos de un clásico que nunca pasa de moda.

- Es decir, en el primero de ellos tenemos que, a partir del ADN de la hermana muerta de Bin Laden, la CIA organizó una operación en 2011 para obtener el ADN de las personas que residían en un complejo terrorista vigilado de Abbottabad, Pakistán y así poder determinar de manera precisa si alguno de los sujetos era dicho terrorista y si algunos de los demás allí presentes eran familiares suyos¹.
- Nuevamente, y ya en 2019, la CIA, gracias a las Fuerzas Democráticas Sirias, localizó a un terrorista. En este caso fue Abu Bakr Al Baghdadi, el líder del Estado Islámico y lo hizo por medio de unos calzoncillos suyos que le fueron sustraídos, los cuales fueron utilizados no solo para establecer la identidad al 100 % del objetivo mediante el ADN obtenido de estos, sino para localizar a posibles familiares suyos que pudieran estar en su compañía en el momento de la operación desplegada para neutralizarlo.

A dicho cóctel clásico actualmente hay que añadirle adrenalina al gusto para que el mismo siga haciendo las delicias de quienes se dedican a la inteligencia y en especial a los que se dedican a buscar y encontrar objetivos.

¹ SHAD, S. «CIA organised fake vaccination drive to get Osama bin Laden's family DNA». *Theguardian.com*. (11/7/2011). Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/11/cia-fake-vaccinations-osama-bin-ladens-dna>.

Por ello, la línea de exposición que se seguirá a continuación es bien sencilla. A partir de un hecho internacional difuso y sin repercusión mediática nacional, se indaga en el trasfondo de este y mediante simple extrapolación y casuística nacional se descubren por análisis algunos de los riesgos reales que suponen para la seguridad y la defensa nacional determinadas cuestiones vinculadas al ADN humano, así como otras cuestiones conexas.

El problema de EE. UU.

De esta manera y a modo de rocambolesca pirueta respecto a los ejemplos anteriormente propuestos, hay que decir que entre los múltiples frentes abiertos que tiene el Departamento de Defensa (DoD) norteamericano se encuentra la protección de sus propios efectivos, lo que supone un arduo trabajo al que se tiene que prestar atención en una nueva faceta que curiosamente se ha originado a raíz de determinados resultados en el ámbito de la seguridad.

Por lo tanto, a día de hoy, resulta toda una paradoja que la captación de ADN por particulares de todo tipo mediante kits domésticos que se remiten para su análisis a empresas privadas de servicios médicos y de genealogía genética, principalmente, y cuyos resultados pueden ser almacenados voluntariamente por los usuarios en bases de datos de acceso público —los cuales han sido elementos clave para la detención de criminales en serie—, sean ahora un auténtico problema para los operativos de Defensa norteamericanos.

La comunicación interna del Pentágono

La confirmación de dicho problema se produjo cuando el DoD emitió, el 20 de diciembre de 2019, un memorando para todo su personal militar en el que de forma vaga se mencionaban los supuestos riesgos que podrían suponer para la seguridad de las operaciones y el personal militar, el que se utilizaran esos kits de ADN por parte de dicho personal militar.

Básicamente, en el mismo se aludía a que este tipo de empresas privadas estaban ofreciendo al personal militar sus servicios mediante diferentes reclamos consistentes en ofertas y descuentos para adquirir los kits de ADN y utilizar sus servicios, lo cual era visto por el DoD como un riesgo por cuánto suponía la exposición innecesaria de información personal y genética que, además, se realizaría por unos medios con diferentes niveles de validación, los cuales podrían carecer de aprobación gubernamental previa y estudios comparativos independientes sobre su fiabilidad.

La información directamente obtenida

Evidentemente, la preocupación del DoD no era solo en cuanto a la posible calidad de los resultados obtenidos por esos medios, sino que era una forma de introducir la cuestión sobre la información obtenida puesto que sí que parece que la misma es lo suficientemente válida y fiable.

De esta manera y respecto a la información directamente obtenida por estos terceros, primeramente, hay que diferenciar entre la posible información personal y la profesional.

A partir de ahí, hay que entender que, si esas ofertas e incentivos por servicios de análisis de ADN están asociadas a los datos profesionales militares del sujeto fuente, indudablemente no existe disociación entre la información personal y la profesional captada del mismo. Es más, aunque ello no fuera así, por simple inferencia de datos se podría saber que el incremento de kits analizados procedentes de una determinada zona geográfica concreta; y, por lo tanto, de un código postal concreto (puesto que se remiten por correo postal al laboratorio de análisis), se correspondería muy probablemente (aunque los usuarios no tengan que acreditarlo) con el personal militar al que se dirigió dicha campaña en una concreta fecha y que residiría en las proximidades de una base militar o incluso en la misma.

Es decir, en definitiva, que la información personal y profesional estaría en manos de terceros y con el grave añadido de que además estos estarían realizando unos análisis de ADN fuera de los canales médicos militares autorizados.

El análisis del ADN y la información resultante

De la misma manera, el análisis del ADN del sujeto fuente supone poner en manos de terceros otro tipo de información sensible, siendo ya en este tercer caso la genética, que puede ser genotípica o fenotípica, y la cual a su vez puede generar otro tipo de información sensible basada en ratios de probabilidad a partir de los resultados obtenidos como es la de tener un concreto tipo de marcadores genéticos que puedan mostrar la propensión del mismo a padecer una determinada enfermedad²; o a poseer unos determinados rasgos externos e incluso llegar a inferir la ascendencia biogeográfica del mismo, eso por no mencionar que incluso se podría llegar a confeccionar un retrato robot a partir de dicho ADN³.

Los ataques de falsa bandera

Otro de los indudables problemas que suscita el que un tercero disponga del material genético de un concreto militar es que con el mismo se pueden dejar vestigios biológicos en un determinado lugar o persona que haya sido objeto de un ataque. Es decir, que dicho ADN puede servir para incluirlo en escenarios de ataques de falsa bandera.

Y no es que se esté insinuando que la vulnerabilidad sea objeto exclusivo del tercero que recibe los kits de ADN para su análisis —al que se le supone que destruye el material genético sobrante una vez que obtiene el perfil de ADN—, sino que también y dado que los mismos kits se remiten por paquetería postal y son fruto de campañas masivas de estas empresas, no resultaría demasiado complejo el acceder a las susodichas y que oportunamente «se extraviaran» algunos de ellos para ir a parar a manos de otros sujetos interesados.

² Algo ajeno a la identificación policial y prohibido a nivel policial por la Ley Orgánica 10/2007 de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN.

³ Investigaciones todas ellas que sin estar prohibidas por la L. O. 10/2007 no realizan ninguna de las FF. CC. SS. españolas.

La vigilancia genética de sus operativos

Finalmente, habría que analizar lo que suponen las tres líneas finales del memorando y que lógicamente, y sin ningún detalle, se refieren al riesgo de que su personal militar pueda verse sometido a una vigilancia masiva y a un rastreo indeseado o inconsciente de individuos concretos.

Esto lógicamente supone, sin citarlo en dicho documento, el tener que acudir a un trabajo de investigación de finales de 2018⁴ en el que en síntesis de sus conclusiones se pone de relieve el valor operativo de las bases de datos públicas de empresas de servicios de genealogía genética mediante kits de ADN directos al consumidor.

Por otra parte, y a modo de resumen de la metodología empleada en el estudio de estos científicos, cabe mencionar que en una base de datos de 1,2 millones de perfiles de ADN almacenados se puede localizar desde un padre, hijo o hermano, hasta un primo tercero de un sospechoso, con un 60 % de probabilidades en lo que a la población norteamericana de ascendencia europea se refiere (caucásicos), lo cual implica que teóricamente esta información combinada con la información demográfica correspondiente permitiría la identificación potencial de cualquier ciudadano de este origen⁵ en un futuro muy cercano —2 o 3 años⁶— y, por lo tanto, en la periferia de la presente actualidad.

En definitiva, lo que se sostenía en ese trabajo de investigación es que con una base de datos que cubra el 2 % de la población adulta de un país se podrían obtener resultados de coincidencias con perfiles genéticos de parientes hasta un grado de primos terceros⁷ de prácticamente cualquier individuo a localizar; y que debido al explosivo crecimiento de este tipo de empresas comerciales, la cuales incluso ofrecen sus servicios en España, dicha cuestión no tardaría en suceder.

⁴ ERLICH, Y. *et al.* «Identity inference of genomic data using long-range familial searches». *Science*. Volumen n.º 362. Asunto 6415. 9/11/2018, pp. 690-694. DOI: 10.1126/science.aau4832. Disponible en (versión para suscriptores) <https://science.sciencemag.org/content/362/6415/690.full>.

⁵ Unos 140 millones de personas.

⁶ CARA, E. «Ancestry Sites Could Soon Expose Nearly Anyone's Identity, Researchers Say». *Gizmodo* citando a Yaniv Erlich. 10/11/2018. Disponible en <https://gizmodo.com/ancestry-sites-could-soon-expose-nearly-anyones-identit-1829685818>.

⁷ Según los últimos trabajos de la empresa Parabon NanoLabs (irónicamente con financiación del propio Departamento de Defensa) indican que en 2019 ya se podían localizar hasta primos cuartos con gran fiabilidad, por lo que en definitiva esa cifra del 2 % quedaría actualmente reducida de forma significativa si ese estudio se actualizase.

Los resultados prácticos reales

Indudablemente dicho planteamiento teórico hay que llevarlo a la práctica para validarlo y, para ello, no hay más que coger uno de los múltiples ejemplos de resultados positivos alcanzados por las fuerzas y cuerpos de seguridad (en adelante FF. CC. SS.) norteamericanas realizando búsquedas de ADN de familiares de sospechosos en bases de datos públicas de empresas de servicios de genealogía genética para posteriormente, y por medio del desarrollo de árboles genealógicos y métodos de investigación policial tradicionales, llegar hasta el sospechoso en cuestión.

Así, el caso más mediático ha sido el del ladrón, violador y asesino en serie del Golden State, en California, Joseph James DeAngelo que cometió al menos 12 asesinatos y 45 violaciones, así como múltiples robos entre 1976 y 1986. En este caso, en 2018, la policía subió el perfil genético del sospechoso a la plataforma en Internet de la página de servicios de genealogía genética GEDmatch, que permite encontrar familiares por todo el mundo. Y es exactamente lo que consiguieron, los datos por coincidencia genética parcial con el perfil de ADN del sospechoso de unos 20 primos terceros del asesino⁸ y, a partir de esos datos, la policía identificó a su ancestro común, un tatarabuelo suyo que vivió en el siglo XIX. Posteriormente, y mediante medios de investigación tradicionales por los que obtuvieron una muestra biológica de DeAngelo a partir de un objeto con el que tuvo contacto y que fue arrojado por este a la basura, se pudo determinar la plena coincidencia del perfil genético del mismo con las de los perfiles encontrados en los lugares de los crímenes que se le imputaron.

Por lo tanto, la conclusión evidente es que, si de forma teórica y práctica es posible localizar a un criminal en esas bases de datos, igualmente se puede hacer con un militar de ascendencia norteamericana y europea.

⁸ Se estima que llegar hasta primos terceros implica el estudio de un árbol genealógico que de media implica a unas 800 personas.

El problema español

La infravaloración de las bases de datos de ADN públicas de empresas privadas

Seguidamente, hay que afirmar sin pelos en la lengua que lo que ocurre habitualmente en el ámbito de la seguridad es que no se valoran los riesgos adecuadamente, porque existe una tendencia generalizada a pensar que los estudios científicos de otros países son eso, de otros países, y que, por lo tanto, ello ni nos afecta ni nos afectará.

Pero claro, como en otras ocasiones y circunstancias, además de aportar la información teórica de los estudios científicos, no hay más que acudir a la hemeroteca para poner a cada uno en su sitio con la información práctica.

Simplemente hay que hacerlo citando que, en 2019, y en al menos dos procesos judiciales penales distintos en los que no participaron las FF. CC. SS. españolas, se logró localizar a los parientes necesarios y determinar el origen biológico de las supuestas bebés robadas españolas, Inés Madrigal⁹ y Cristina García¹⁰.

Es decir, esas mismas bases de datos públicas de empresas privadas de servicios de genealogía genética no solo sirven para localizar a criminales norteamericanos, sino también a supuestas víctimas españolas de delitos y, por lo tanto y por simple extrapolación, potencialmente las mismas podrían servir para localizar a militares tanto norteamericanos como españoles.

El vacío normativo

La siguiente cuestión que cabe plantearse genéricamente es cómo de regulado se encuentra el sector privado de la genealogía genética.

Aquí hay que partir igualmente del problema norteamericano para llegar al español. De esta manera, hay que decir que tanto las bases de datos como los kits de ADN domésticos no quedan bajo el amparo regulatorio de la Ley de Responsabilidad y Portabilidad del Seguro de Salud (HIPAA) de EE. UU.

⁹ MARRACO, M. y ALSEDO Q. «Un kit de ADN enviado a California y un mensaje viejo de Facebook: las pistas de la falsa 'bebé robada' para hallar a su familia». *elmundo.es*. 11/7/2019. Disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2019/07/11/5d26fc3ffdddf59848b46be.html>.

¹⁰ SOSA TROYA, M. «'ADN online' para encontrar a la familia biológica». *El País*. 17/5/2019. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2019/05/16/actualidad/1558035084_458086.html.

En el modelo español, la cuestión no es que esté mucho mejor precisamente, ya que dado que se trata de un sector privado, por una parte no se ven afectadas por la Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN; y por otra, como la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica no tiene desarrollo reglamentario, los kits de ADN se encuentran en un limbo legal; eso por no mencionar largo y tendido, pero en otro momento y lugar, otras circunstancias que ponen en evidencia las carencias normativas españolas.

Eso sí, al menos los datos personales se encontrarían protegidos por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos); y por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Tampoco se puede decir que en cuanto a la regulación de las búsquedas que se puedan realizar en dichas bases de datos públicas de empresas privadas, la UE sea un dechado de virtudes regulatorias, puesto que ni siquiera existe una normativa europea para regular las búsquedas de ADN de familiares de un sospechoso realizadas por las FF. CC. SS. en sus propias bases de datos policiales de ADN (algo que, por otra parte, por si fuera poco, ni siquiera se realiza en España pese a que no existe normativa alguna que lo prohíba).

El creciente interés por la información genética en múltiples sectores

Evidentemente, toda crítica tiene un motivo y en este caso no es otro que advertir del creciente interés y utilidad del tema genómico a nivel privado, el cual es obvio que ha trascendido a los tradicionales mundos de la medicina y la identificación policial para pasar a otros más sociales gracias principalmente a la democratización de los servicios privados que el mercado ofrece.

Para ver con qué naturalidad y carácter lúdico contemplan algunas sociedades el tema del ADN, no hay más que ver cómo en Islandia desde 2013 existe una aplicación^{11,12} para teléfonos móviles inteligentes que permite saber, mediante tecnología *bump*¹³, si las relaciones sexuales que posiblemente puedan tener dos personas son incestuosas accidentalmente. Es decir, dicha aplicación avisa mediante una alarma si dado el riesgo de que, en una sociedad endogámica como la islandesa, dos personas desconocidas tengan sexo y que accidentalmente sean entre sí parientes, que al menos no exista un grado de parentesco elevado (hasta primos terceros) que potencialmente pudiera suponer algún tipo de problema genético para los posibles hijos engendrados. De hecho, las bases de datos genealógicas islandesas son accesibles públicamente¹⁴, así que el servicio de esta aplicación simplemente supone una comodidad de uso para una población que tiene incluido su perfil genético en un base de datos nacional estatal.

Además, a dicha democratización de los servicios genéticos a nivel global ha contribuido significativamente la reducción de precios, ya que si las empresas que solo ofrecen servicios genealógicos se mueven ya por los 40 o 50 euros por el kit de análisis básico, aquellas otras que ofrecen servicios médicos más completos en los que se realiza un estudio genómico parcial detallado, han bajado sus precios hasta los 100 euros; y ya no se diga los de las empresas que ofrecen la secuenciación genética completa, puesto que estas han reducido los mismos de forma espectacular por debajo de los 1.000 euros.

En definitiva, se observa una clara tendencia al alza a contemplar los servicios genéticos y genealógicos como algo natural y no necesariamente asociado a la criminalidad y a la titularidad estatal y cada vez resulta más accesible a todos los interesados¹⁵, lo que

¹¹ «Icelandic phone app stops you dating close relatives». *BBC News*. 30/9/2013. Disponible en <https://www.bbc.com/news/av/technology-24304415/icelandic-phone-app-stops-you-dating-close-relatives>.

¹² Íslendinga. Disponible para Android en <https://play.google.com/store/apps/details?id=is.ses.apps.islendingaapp>.

¹³ Al aproximarse dos teléfonos móviles emite una alarma sonora y muestra en pantalla el árbol genealógico de las dos personas interesadas.

¹⁴ Registros genealógicos en línea de Islandia, *Family Search*. Disponible en https://www.familysearch.org/wiki/es/Registros_geneal%C3%B3gicos_en_I%C3%ADnea_de_Islandia.

¹⁵ De hecho, en 2019 abrió una sucursal de Veritas Genetics en Madrid, España, concretamente en el Paseo de la Castellana frente al estadio Santiago Bernabéu. Veritas Genetics a nivel mundial tiene un jefe ejecutivo que es el creador de otra empresa Nebula Genomics dedicada a la secuenciación genómica e intercambio de la información que ha generado dicho usuario por criptomonedas si esta se cede a otras empresas, como por ejemplo las farmacéuticas.

Los perfiles genéticos obtenidos por esta empresa pueden ser almacenados en la nube mediante su base de datos Arvados.

podría permitir un volumen cada vez mayor de perfiles de ADN almacenados en bases de datos públicas nacionales y extranjeras de empresas privadas.

Para hacerse una idea de lo que ello supone en la actualidad, basta decir que, por ejemplo en EE. UU. con los datos de 2017, uno de cada 25 norteamericanos¹⁶ tenía almacenado su perfil de ADN en estas empresas, las cuales, dicho sea de paso, también ofrecen que estos sean públicos mediante plataformas de búsqueda anónima por el propio usuario, como la ya mencionada GEDmatch en las que estos también almacenan sus perfiles genéticos.

Intereses económicos, políticos y geoestratégicos

Finalmente, hay que valorarlo todo en conjunto y ver algunos de los sectores económicos y actores políticos que se han lanzado masivamente a la captación de ADN para entender que la preocupación del DoD norteamericano, respecto a la seguridad de sus efectivos militares y operativos, tiene un fundamento sólido.

Así, en el mundo económico se puede detectar un creciente interés en diferentes sectores.

- Empresas de servicios de secuenciación genética completa. Han pronosticado gráficamente que se encuentran en la etapa en la que se produce el cambio e inicio de la era («genoma social»)¹⁷ en la que se pasará gradualmente del interés creciente de la sociedad por los servicios de genealogía genética, visto como algo lúdico para buscar los ancestros y otro tipo de actividades de ocio asociadas, a verlo como una actividad de genómica social en la que la secuenciación genética completa a unos precios inferiores a 1.000 euros¹⁸ (hasta llegar a los 100 euros) permitirá a los usuarios que lo deseen obtener réditos en criptomonedas ofreciendo sus perfiles

¹⁶ REGALADO, A. «2017 was the year consumer DNA testing blew up». *MIT Technology Review*. 12/2/2018. Disponible en <https://www.technologyreview.com/s/610233/2017-was-the-year-consumer-dna-testing-blew-up/>.

¹⁷ Veritas Genetics. *The emerging of «Social Genoma»*. Abril 2019. Disponible en https://www.veritasgenetics.com/sites/default/files/inline-images/VG_Social_Genome_Era_Graph_v2.0April2019_Final_ForBlog.jpg.

¹⁸ En un estudio reciente de Veritas Genetics se muestra que aproximadamente solo el 3 % de la población norteamericana pagaría más de 1.000 dólares por la secuenciación completa de su genoma sin obtener nada más a cambio que esa información, por lo que, si ofrecen un precio menor y encima el usuario pueda recuperar al menos parte de su gasto, estiman que eso llevará a un cambio radical del interés de la población a nivel mundial (ibídem).

anónimos a empresas farmacéuticas y de investigación científica principalmente¹⁹. Es decir, se aboga por que el usuario recupere al menos parcialmente el gasto que el estudio genético le ha generado y que se beneficie evitando los intermediarios actuales entre los servicios de genealogía genética actual (que solo secuencian parcialmente el ADN) y las citadas empresas.

- Empresas aseguradoras. Alguna de estas incentivan este tipo de conducta voluntaria para ofrecer a sus clientes unos descuentos a la hora de suscribir sus pólizas. Esto es así principalmente porque se trata de una forma encubierta de que, si su asegurado fallece repentinamente por una enfermedad previa no comunicada a la aseguradora antes de contratar la póliza, esta se pueda liberar del pago de la indemnización contratada, investigando en fase judicial dicho ADN y si el asegurado conocía los hechos²⁰.
- Todo esto se produce incluso conociéndose el resultado de uno de los últimos informes de la agencia de servicios de inversión, Moody, que señala que este tipo de política podría convertirse en una calificación negativa de crédito para dichas aseguradoras.
- Empresas de servicios en Internet e IoT²¹. La integración de la genómica y los servicios que estas empresas prestan es una realidad. No hay más que probar, por ejemplo, el asistente de voz Alexa de la empresa Amazon para darse cuenta del cambio de realidad que ello ha supuesto y que previsiblemente se ampliará a medida que se desarrollen nuevas aplicaciones de uso²².
- Plataformas de copropietarios. En 2018, surgió Luna DNA²³ que viene a ser algo así como una plataforma en Internet, tipo cooperativa, en la que sus socios aportan su perfil genético que se mantiene encriptado y ellos mismos deciden a qué proyectos de investigación médica se ceden esos perfiles. Es la primera vez que esto sucede en EE. UU. y ciertamente también señala el cambio de tendencia, pues la genética

¹⁹ Por ejemplo, la ya citada Nebula Genomics.

²⁰ SONG K. «4 Risks consumers need to know about DNA testing kit results and buying life insurance» *CNBC.com*. 9/8/2018. Disponible en <https://www.cnbc.com/2018/08/04/4--risks-consumer-face-with-dna-testing-and-buying-life-insurance.html>.

²¹ *Internet of the Things*.

²² Veritas Genetics, Integrating genetics with Amazon's Alexa. 12/4/2017. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=hODPslcQtA>.

²³ «The Future of Health Depends on Your Data». *Luna DNA*. 2018. Disponible en <https://www.lunadna.com/>.

se empieza a ver como un fenómeno social con todo tipo de enfoques, en este caso el altruista con fines de investigación médica.

- Empresas de servicios de ocio, viajes (turismo de ADN) y alojamiento. Entre las alianzas estratégicas detectadas destaca la de la conocida empresa Airbnb (una empresa que opera en España en español)²⁴ con la empresa de servicios genéticos 23andMe²⁵ (que igualmente opera en España)²⁶. Básicamente, lo que ha hecho Airbnb es crear un portal específico en 23andMe a través del cual el interesado, una vez que recibe los resultados de su consulta basada en genealogía genética, pueda viajar al lugar de donde son sus ancestros, alojarse en ese destino o contratar algún tipo de actividad de ocio relacionada con la cultura de esa zona geográfica concreta. El crecimiento de este negocio está basado en estudios de mercado que esta empresa ha realizado y que indican que, por ejemplo, el 69 % de los usuarios franceses y el 50 % de los norteamericanos viajaron al menos a un país relacionado con sus ancestros entre los que, en su escala de países más visitados por este motivo, se encuentra España. Pero el dato más significativo viene de la mano de la cifra que marca el crecimiento de este tipo de servicios, ya que, según ellos, desde 2014 los viajes a destinos relacionados con las raíces del viajero se han incrementado un 400 %.
- Empresas de fitness y gimnasios. Estas ofrecen a sus empleados y clientes ese tipo de servicios prestados por otras empresas para mejorar la salud de estos, con estudios personalizados de dietas y entrenamientos a partir de los resultados del análisis del perfil de ADN. Para realizar ello se sirven de conocidas aplicaciones móviles²⁷. De hecho, el incremento en este sector se debe también a que la propia UE, en 2015, financió y lanzó un proyecto denominado Food4Me Project basado en la nutrición personalizada a partir del estudio del ADN de cada persona²⁸.

²⁴ Airbnb. *Reserva alojamientos y experiencias únicas*. Disponible en <https://www.airbnb.es/>.

²⁵ Airbnb Press Room. *Heritage Travel on the Rise: Airbnb and 23andMe Team Up to Make it Even Easier*. 21/5/2019. Disponible en <https://press.airbnb.com/heritage-travel-on-the-rise/>.

²⁶ «What Countries Do You Ship To?». 23andMe. Disponible en <https://eu.customercare.23andme.com/hc/en-us/articles/204712980-What-countries-do-you-ship-to->.

²⁷ PRITZKER, S. «Everything You Need to Know About DNA Tests for Weight-Loss and Diets». *Top10.com*. 18/6/2019. Disponible en <https://www.top10.com/dna-testing/best-dna-tests-for-weight-loss-and-diets>.

²⁸ GIBNEY, M. «Personalised nutrition: Food4Me Project». *eufic.org*. 22/11/2015. Disponible en <https://www.eufic.org/en/healthy-living/article/personalised-nutrition-food4me-project>.

- Empresas de venta y distribución de productos de otro tipo. Estas empresas, al decidir diversificar el negocio, por una parte, invierten en crear servicios de genealogía genética o de medicina genética. Por otra, distribuyen con su propia red los kits para los análisis de ADN e incluso llegan a publicitar en sus propios medios de comunicación dichos productos y servicios. Es decir, un «todo queda en casa» para no perder un dólar. De esta manera actúa, por ejemplo, Prenetics Limited (que opera en el mercado asiático) cuya propietaria parcial²⁹ es la conocida distribuidora Alibaba y, a su vez, esta lo es por completo del diario South China Morning Post. En definitiva, lo que se observa es una integración de los servicios genéticos en el tejido empresarial y en estructura de red para un negocio que mueve miles de millones de dólares a nivel mundial.
- Empresas farmacéuticas. En este caso no solo hay que decir que, por ejemplo, la empresa de servicios de genealogía genética 23andMe tiene un conocido acuerdo económico con la farmacéutica GlaxoSmithKline que le da acceso, desde 2018, al 80 % de su base de datos a cambio de 300 millones de dólares, sino que también hay que mencionar que la empresa de servicios de salud y biotecnología, Calico Life Sciences, que pertenece a Alphabet (la empresa matriz de Google), es la socia principal de investigación de la también empresa de servicios de genealogía genética Ancestry y, por lo tanto, tiene igualmente acceso a su base de datos. Es decir, más partes interesadas y con acceso a las mismas bases de datos de ADN.
- Redes sociales. Por lo que a este campo se refiere, cabe decir que en el perfil público de las redes sociales de Cece Moore, la famosa genealogista genética norteamericana, se pueden ver mensajes en los que anima al público a la realización de la prueba de ADN de AncestryDNA y cómo ello puede beneficiar la labor de los detectives del ADN (como ella misma se califica, pues trabaja para Parabon NanoLabs).
- Programas de televisión. De la misma manera se ha detectado desde hace años en EE. UU. un formato televisivo (programas como *ABC 20/20*³⁰ o *Dr. Phil*³¹) que muy probablemente se verá trasladado a España, dada la arraigada cultura del interés

²⁹ Además, está financiada por Ping An, la mayor empresa aseguradora de China.

³⁰ Disponible en <https://vimeo.com/288912882>.

³¹ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=V8l5ac_7Nsg.

ciudadano por la vida oculta de sus vecinos. Es decir, si ya se ha sido testigo de cómo los programas de televisión de hace más de una década en los que se entrevistaba a un ciudadano utilizando un polígrafo³², llegaron aquí posteriormente entrevistando a personajes de la farándula, para que contestaran a preguntas previamente pactadas; el hecho de que existan programas televisivos en EE. UU. en los que se abordan las cuestiones de los servicios de genealogía genética con toda naturalidad y para que todo el público entienda para qué sirven y que no solo con estos se pueden encontrar a sus antepasados, sino que también se puede ayudar a resolver crímenes, ello ha provocado que igualmente surjan otros programas, como *Finding your roots*, en los que un famoso es sometido a un profundo estudio genealógico, por lo que previsiblemente esto también ocurrirá aquí.

De esta manera, lo que ha sucedido desde 2007 y sigue sucediendo ahora en EE. UU. servirá para despertar en la sociedad el interés por estos temas, aunque sea por el morbo que ello suscita. No hay que olvidar que se pueden descubrir aspectos privados que pueden suponer incomodidades para quien los origina. De hecho, por ejemplo, el actor Ben Affleck descubrió en dicho programa *Finding your roots*, que tenía un antepasado dedicado al esclavismo³³, por lo que igualmente las productoras televisivas, en un momento dado podrían explotar el filón de descubrir los vínculos familiares de los invitados.

En definitiva, con estos programas televisivos se fomenta la cultura del investigador no profesional en materia genética, el cual en determinadas circunstancias podría llegar a utilizar unas técnicas de búsqueda en bases de datos públicas que ni siquiera utilizan las FF. CC. SS. españolas, por lo que el aliciente sería mucho mayor, máxime cuando no existe normativa que lo prohíba.

- Profesionales (extranjeros³⁴ y nacionales³⁵) y empresas (extranjeras^{36, 37} y nacionales^{38, 39}) en España de servicios de genealogía. La actividad ejercida por los

³² Programa británico *Nothing but the truth*, cuyo formato se vendió en 2007 a Colombia, EE. UU., etc.

³³ «Ben Affleck Reveals Slave Owner Ancestor's Identity». Inside. 22/5/2015. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=jveMFIBuRkg>.

³⁴ HOVIOUS, M. Disponible en <http://www.spanish-genealogy.com/as-seen-on-tv/>.

³⁵ CABRERA J. M. *Genealogista.es*. Disponible en <https://genealogista.es/quien-soy/>.

³⁶ *Trace.com*. Disponible en <https://www.trace.com/genealogists/spain/>.

³⁷ *Mygenealogist.com*. Disponible en <http://mygenealogist.com/spanish-genealogy.html>.

³⁸ *ALACAJA*. Disponible en <https://alacaja.com/genealogia>.

³⁹ *GENEAPRO*. Disponible en <http://geneapro.es/servicios.html>.

mismos, entre otros muchos, podría suponer dentro de una investigación criminal un peligro potencial para los intereses de las FF. CC. SS. españolas puesto que, aunque su modelo de negocio es legal en España, se corre el riesgo de que algunos sectores sociales o de los medios de comunicación (o ambos), los empiecen a utilizar aquí para resolver cuestiones del ámbito penal por sus medios o para adoptar los modelos de formatos televisivos de otros países (pues algunos cuentan con experiencia en trabajos de genealogía ante los medios de comunicación) y realizar parte de la actividad de descubrir a los criminales, mediante el ADN y la genealogía, lo que posiblemente supondría trivializar lo que una investigación policial implica; o de analizar el pasado genealógico de un personaje público, lo que también supondría que ellos utilizaran técnicas científicas que las FF. CC. SS. españolas no emplean; e incluso contribuir mediante el engaño a la localización de un determinado objetivo estratégico.

- Empresas de contactos personales. Se trata de otro sector que acumula información sobre el ADN y al que, dadas las cifras que se manejan y tendencia sociológica⁴⁰, convendría prestar atención. De esta manera, varias compañías de contactos personales, entre ellas Pheramor⁴¹ y DNA Romance⁴², ya realizan su actividad a partir del análisis de ADN y aromas corporales para medir la compatibilidad de los clientes. Algunas trabajan con científicos del Imperial College London, cuyos estudios sugieren que estos datos y unos algoritmos permiten combinar concordancias basadas en la química y compatibilidad a largo plazo con base en rasgos y valores.

Otras combinan los datos del ADN con dispositivos usables (tipo pulsera de actividad física, aplicaciones para teléfonos inteligentes, etc.) que los usuarios portan y que recogen información de su actividad diaria. Es decir, se observa una tendencia de cambio que pasa de los servicios basados en la cantidad de oferta a la calidad de esta en base a la especialización. Empresas como Match Group (Match, Hinge, OkCupid, Tinder, Plenty of Fish) o eHarmony, etc. parece que han agotado la cuota de volumen de mercado y que ahora toca especializarse para recuperar terreno a la competencia o incluso captar un nuevo tipo de cliente más exigente. De igual manera,

⁴⁰ BEST, S. «Futuristic dating trends for 2019 - including DNA-matching and dates on the MOON». *mirror.uk*. 26/1/2019. Disponible en <https://www.mirror.co.uk/tech/futuristic-dating-trends-2019-including-13902148>.

⁴¹ Pheramor. Disponible en <https://www.pheramor.com/>.

⁴² DNA Romance. Disponible en <https://www.dnaromance.com/>.

los estudios estadísticos marcan esa dirección, puesto que indican que para 2030 más del 50 % de las relaciones sociales se iniciarán en Internet y que, de estas, el 38 % lo harán gracias a los servicios de estas empresas, una cifra que hoy en día supone el 17 %⁴³.

- Prestigiosos hospitales y centros de investigación⁴⁴ se han dado cuenta de que tienen equipos, personal, instalaciones y logística para competir en el negocio de la genómica más allá de las necesidades médicas básicas de los ciudadanos y teniendo como rivales a las ya vistas empresas de servicios de genealogía genética directa al consumidor. De esta manera la Clínica Mayo; las universidades de California y San Francisco; o el HudsonAlpha Institute for Biotechnology iniciaron esta política que recientemente, en 2019, está siguiendo, por ejemplo, el Brigham and Women's Hospital de Boston, con la apertura de su Preventive Genomics Clinic. Además, ya se ofrecen estos servicios a niños en dicha clínica y por unos precios que oscilan entre 250 dólares y 2.950 dólares, dependiendo de la amplitud del secuenciado de ADN que se solicite.

Igualmente se ha apuntado a este negocio el Massachusetts General Hospital, con la apertura de una nueva clínica similar a la anteriormente citada, aunque esta solo ofrecerá sus servicios a adultos. Evidentemente este tipo de modelo de negocio comercial, tarde o temprano se verá trasladado a España, por lo que no se descarta la apertura de este tipo exclusivo de clínicas en el sector privado contando con profesionales provenientes del sector público, principalmente. Mientras se espera a que eso suceda, ya es cierta desde finales de noviembre de 2019 otra realidad paralela y que se ha materializado con la firma del acuerdo entre la Clínica Universidad de Navarra y la empresa de secuenciación genética Veritas para ofrecer un producto a personas sanas con cierto poder adquisitivo, puesto que la secuenciación genómica completa costará 3.500 euros.

Por todo ello y recapitulando, de manera indirecta, se puede inferir que en las bases de datos públicas de empresas privadas de servicios de genealogía genética y en las bases

⁴³ «The Future of Dating: A study of trends in relationship formation in the UK 1996-2040». *EHarmoy*. 2019. Disponible en https://www.eharmony.co.uk/dating-advice/wp-content/uploads/2014/01/The-Future-of-Dating-summary-report_final-21.docx.

⁴⁴ ROBBINS, R. «Top U.S. medical centers roll out DNA sequencing clinics for healthy (and often wealthy) clients». *Stat News*. 16/8/2019). Disponible en <https://www.statnews.com/2019/08/16/top-u-s-medical-centers-roll-out-dna-sequencing-clinics-for-healthy-and-often-wealthy-clients/>.

de datos privadas de empresas privadas no solo hay clientes norteamericanos, sino también muchos de origen europeo y más concretamente español, eso por no mencionar que muchas de estas empresas ofrecen servicios en España y mediante páginas de Internet publicitadas y atendidas en español.

De hecho, varias empresas de servicios genealógicos asesoran *online* a sus posibles clientes diciéndoles que la mejor manera de resolver sus posibles obstáculos a la hora de confeccionar ellos mismos un árbol familiar puede ser mediante la realización de una prueba de genealogía de ADN (esa que nadie comprueba a quién realmente pertenece, puesto que el ADN se obtiene con un kit comercial para uso doméstico) para, a continuación, pasar a describir pormenorizadamente las estrategias de investigación a llevar a cabo en función de los resultados obtenidos por este medio. En definitiva, un tipo de ayuda en español que permitiría completar árboles genealógicos por parte de un particular y con el uso que este quisiera darle⁴⁵.

De la misma manera que se ha podido detectar durante la elaboración de este trabajo, y por aquello de que no solo hay que mostrar una parte de cómo se comporta el sector económico, sino que también hay que hacerlo respecto a cómo y porqué lo hace algún actor gubernamental con intereses geoestratégicos, tenemos a, por ejemplo, China que, si bien no ha hecho público que haya implementado la búsqueda de ADN de familiares de un sospechoso por parte de sus FF. CC. SS., todo apunta en ese sentido.

De esta manera, existen diversos elementos para tener en cuenta como:

- El incremento espectacular de su base de datos policial de ADN que ha pasado de tener, en 2013, unos 20 millones de perfiles de ADN a, en solo cinco años, doblar dicha cantidad, lo que supone una cifra de 40 millones⁴⁶. Se espera que, en 2021, esta última cifra a su vez se doble, puesto que según parece, en la base de datos de ADN, incluso se están incluyendo perfiles de ciudadanos no condenados por delitos,

⁴⁵ «Cómo superar los obstáculos en su árbol familiar con una prueba de genealogía de ADN». *Family Search*. 9/8/2019. Disponible en <https://www.familysearch.org/blog/es/prueba-de-genealogia-de-adn/>.

⁴⁶ GE, J.; SUN, H.; LI H. *et al*. «Future directions of forensic DNA databases». *Croatian Journal of Medicine*. Volumen n.º 55. Abril 2014, pp. 163-166. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4009716/>.

o por cuestiones como olvidarse la tarjeta de identidad o publicar un *blog* contrario a los intereses del partido gubernamental⁴⁷.

- La compra de material norteamericano⁴⁸ proveniente de empresas como Thermo Fisher (que fabrica un dispositivo de análisis de perfiles de ADN en menos de 90 minutos utilizado en EE. UU.) o Illumina (que fabrica dispositivos técnicos de última tecnología para el análisis de vestigios biológicos y está especializada en la secuenciación genómica⁴⁹).
- El asesoramiento a sus FF. CC. SS. por parte de reputados científicos norteamericanos durante varios años y que se mantiene en el tiempo⁵⁰.
- El evidente y abierto control genético chino de los sectores de población con los que mantiene conflictos constantes (principalmente la minoría de etnia uigur)⁵¹ que le ha llevado a la toma de muestras biológicas de individuos de su interés y a realizar diversos estudios sobre los rasgos fenotípicos de los grupos minoritarios asentados en determinadas regiones estratégicas⁵².
- Al menos desde 2010, científicos chinos ya habían desarrollado un sistema a partir de la base de datos policial de ADN de Hong Kong para poder realizar búsquedas de ADN de familiares de un sospechoso partiendo de muestras biológicas con mezclas de ADN de dos personas diferentes⁵³ (cuestión esta, mucho más avanzada que, por ejemplo, los sistemas empleados en EE. UU. que únicamente utilizan vestigios

⁴⁷ WENXIN, F. y KHAN, N. «China snares innocent and guilty alike to build world's biggest DNA database». *wsj.com*. 27/12/2017. Disponible en <https://www.wsj.com/amp/articles/china-snares-innocent-and-guilty-alike-to-build-worlds-biggest-dna-database-1514310353>.

⁴⁸ Especialmente dispositivos de secuenciación masiva paralela (MPS) de siguiente generación (NGS).

⁴⁹ WEE S-L. «China Uses DNA to Track Its People, With the Help of American Expertise». *nytimes.com*. 21/2/2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/02/21/business/china-xinjiang-uyghur-dna-thermo-fisher.html>.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² JIA, J.; WEI, Y. L. *et al.* «Developing a novel panel of genome-wide ancestry informative markers for bio-geographical ancestry estimates». *Forensics Science International: Genetics*. Disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24315607>.

⁵³ CHUNG, Y-K. y HU Y-Q. «Familial database search on two-person mixture». *Computational Statistics & Data Analysis*. Volumen 5. Asunto 8. Agosto 2010, pp. 2.046-2.051. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167947310000939>.

biológicos en los que solo haya un perfil de ADN y que, por política de uso, este sea masculino⁵⁴), o incluso con mezclas de más personas⁵⁵.

- Y, que en 2016 y para la región policial de Xinjiang, de unos 19 millones de habitantes (en su mayoría musulmanes e independentistas), el Gobierno chino compró 12 dispositivos secuenciadores de ADN y 30 amplificadores PCR⁵⁶, a mayores de lo que ya tenía allí. Es decir, lo que a todas luces parece una compra de equipamiento sobredimensionada para realizar perfiles de ADN a criminales.

Por todo ello, lógicamente, y salvando las distancias y los problemas locales concretos, se entiende que el FBI —y por extensión el resto de las agencias norteamericanas de seguridad y defensa— haya tomado medidas al respecto, máxime cuando en julio de 2019 salía a la luz su preocupación, junto con la de otras agencias de seguridad e inteligencia respecto al control sobre los datos genéticos de ciudadanos norteamericanos almacenados en bases de datos de ADN y ejercido por empresas norteamericanas con conexiones chinas y cómo los mismos podrían, entre otras cuestiones, ser utilizados para la fabricación de armas biológicas muy precisas con el objetivo de alcanzar a una población muy concreta o incluso a un solo individuo; o simplemente localizarle, como a sus militares⁵⁷.

*Fernando Ruiz Domínguez**

Subinspector especialista de Policía Científica
Doctorando en Derecho

⁵⁴ En Texas no es por política de uso sino por ley.

⁵⁵ GE, J. «DNA based familial searching and related statistical issues». *Journal of Forensic Research*. 24/8/2012. Disponible en <https://www.omicsonline.org/dna-based-familial-searching-and-related-statistical-issues-2157-7145.1000e112.php?aid=8994>.

⁵⁶ Ministry of Finance of People's Republic of China. 23/9/2016. Disponible en http://www.mof.gov.cn/xinxi/difangbiaoxun/difangzhaobiaogonggao/201609/t20160923_2426028.html.

⁵⁷ KEENA, C. «US firms' links with Chinese on genomics a red flag for the FBI». *irishtimes.com*. 13/7/2019. Disponible en <https://www.irishtimes.com/news/health/us-firms-links-with-chinese-on-genomics-a-red-flag-for-fbi-1.3955143>.

COVID-19, ¿elemento de reconfiguración mundial?

Resumen

El sistema internacional y sus relaciones, desde su génesis en Westfalia en 1648, están marcadas por constantes tensiones entre los países con pretensiones hegemónicas globales. Estas aspiraciones no pocas veces han desembocado en conflictos bélicos donde se han visto involucrados diversos Estados. El afán desmedido por el control del escenario mundial aún continúa, con nuevos actores y nuevas geoestrategias. En el contexto de una guerra comercial entre Estados Unidos y China, surge un fenómeno que podría ser un elemento catalítico en la reconfiguración del tablero global, el virus COVID-19. Las relaciones internacionales no se detienen, los jugadores geoestratégicos aprovechan la oportunidad para cambiar la correlación de fuerzas, unos con ayuda humanitaria, otros con despliegue militar y siempre bajo la justificación de protección a la población.

Palabras clave

COVID-19, relaciones internacionales, EE. UU., China, geoestrategias.

***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.

COVID-19, an element of global reconfiguration?

Abstract

The international system and its relations, since its genesis in Westphalia in 1648, are marked by constant tensions between countries with global hegemonic claims. These aspirations have not infrequently led to armed conflicts where various states have been involved. The excessive desire for control of the world scene is still ongoing, with new players and new geostrategies. In the context of a trade war between the United States and China, a phenomenon arises that could be a catalytic element in the reconfiguration of the global dashboard, the COVID-19 virus. International relations do not stop, geostrategic players take the opportunity to change the balance of forces, others with humanitarian aid, others with military deployment and always under the justification of protecting the population.

Keywords

COVID-19, International relations, USA, China, geostrategies.

Introducción

El sistema internacional y sus relaciones, desde su génesis en Westfalia en 1648, están marcadas por constantes tensiones entre los países con pretensiones hegemónicas globales. Estas aspiraciones no pocas veces han desembocado en conflictos bélicos donde se han visto involucrados diversos Estados. El afán desmedido por el control del escenario mundial aún continúa, con nuevos actores y nuevas geoestrategias.

La geopolítica, entendida como la actividad desarrollada por los actores internacionales para influir en el escenario global, tiene como fin perseguir su interés nacional particular y la supremacía global, generando la mayoría de las veces tensiones importantes en las relaciones internacionales, poniendo en riesgo el equilibrio global.

De acuerdo con Baños: «En geopolítica, el equilibrio se busca con ahínco, pero siempre es inestable. Por eso se hacen permanentes reajustes, que en la mayoría de las ocasiones generan guerras y desastres»¹. Es en este punto donde la buena gestión de las relaciones diplomáticas es la piedra angular para evitar un estado de naturaleza en el sistema internacional.

Cada potencia global, principalmente las emergentes han tratado de configurar a su favor el sistema internacional, utilizando diversas estrategias, desde tejer una red de alianzas internacionales hasta acciones militares, generando sismos importantes en el tablero mundial.

La historia recoge diversos acontecimientos que han contribuido a acelerar los procesos de reconfiguración mundial, siendo aprovechado por los actores hegemónicos globales para hacerse con la supremacía internacional, o para mantenerse en ella. Entre esos acontecimientos tenemos, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945); la caída del Muro de Berlín (1989); los atentados terroristas en EE. UU. (2001).

A la luz de estos acontecimientos que señala la historia, nos hacemos la siguiente pregunta: en el contexto actual, ¿pueden las potencias emergentes utilizar a la COVID-19 como elemento catalítico para la reconfiguración mundial?

¹ BAÑOS, Pedro. *Así se domina el mundo*. Bogotá D. C. Colombia: Editorial Planeta Colombiana, 2017, p. 245.

En los últimos años, la población mundial ha sido víctima de diversas pandemias. El H1N1, el ébola y la gripe aviar han sido patógenos infecciosos que han azotado poblaciones enteras, cada uno con mayor letalidad que otro.

A finales de 2019 y principios de 2020, una pandemia azota a un número importante de países en todo el planeta. A diferencia de los anteriores, la propagación de este nuevo patógeno ha sido incontenible. Con un alto nivel de contagio, el virus responsable de la COVID-19, ha puesto en jaque a los sistemas epidemiológicos y sanitarios de diversos países. Un virus altamente infeccioso, cuyos focos de propagación se sitúan inicialmente en la ciudad China de Wuhan, ha generado un efecto de conmoción social y estado de alarma permanente en la población mundial, produciendo efectos exponencialmente negativos en la economía internacional, al punto que un mal manejo de la crisis traerá repercusiones políticas que pondrán en riesgo los liderazgos regionales y globales.

Un buen liderazgo internacional se resume hoy, en un buen manejo de la crisis sanitaria, social y económica; una efectiva política de contención de contagios y decesos; la capacidad de colaboración brindada a otros países y finalmente el desarrollo de la vacuna.

Bajo este contexto, las potencias emergentes, entre ellas China y Rusia, y las reinantes como Estados Unidos han tomado una serie de acciones con el objetivo de mitigar el impacto de la pandemia a lo interno de sus fronteras, pero al mismo tiempo tratan de ser modelo para los demás países en la contención del virus. Estas políticas, si resultan acertadas, los pondrán en la palestra del escenario internacional y muy cerca del liderazgo mundial.

Con este panorama, las tensiones entre Estados se agudizan. La contención del virus por parte de los países ha tenido resultados distintos; el apoyo de China a países europeos anteriormente hostiles a Pekín y el despliegue militar de tropas estadounidenses en Europa; la gran interrogante en torno al origen del virus y las acusaciones de diversos países contra el gigante asiático por una supuesta irresponsabilidad a la hora de contener la propagación, son algunos aspectos que nos permiten evidenciar bajo el lente de las relaciones internacionales las tensiones existentes y si podría o no materializarse una reconfiguración del sistema internacional con una nueva correlación de fuerzas.

El auge de las civilizaciones que se creían petrificadas: China

Anteriormente, la hegemonía global era caracterizada por la obtención y acumulación de riquezas, la robustez del sistema industrial, una poderosa capacidad militar y un considerable sistema de transporte. Con la llegada de la era de la globalización, esos elementos característicos que perseguía un Estado para hacerse hegemónico han quedado en segundo plano, ahora las innovaciones tecnológicas, la sofisticación de la producción y un mercado sin fronteras, son los elementos necesarios para considerar a un país como potencia hegemónica emergente.

Actualmente, existen potencias emergentes que cuentan con un acelerado crecimiento económico, militar y una eficaz política exterior que le han permitido abrirse camino y obtener una posición preponderante en el tablero mundial, una de ellas, incluso la más resaltante, es China.

Luis Martínez, consejero de la Representación Permanente de España ante la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), nos señala algunos datos que evidenciaban este crecimiento: «La economía china lleva dos décadas creciendo a un ritmo medio superior al 9 % anual y ya se ha situado entre las cinco primeras economías del mundo (la cuarta, según una reciente revisión de sus series de crecimiento económico desde 1993); su población sobrepasa los 1.300 millones de habitantes; es la segunda receptora de inversión exterior directa; la segunda consumidora de petróleo; la tercera productora mundial de manufacturas y la cuarta exportadora de bienes. En un análisis sobre las tendencias globales, el National Intelligence Council estadounidense concluía, a la vista de lo anterior, que China alcanzará el PIB de los Estados Unidos en 2040 y ya en 2020 se habrá convertido en la segunda mayor economía mundial»².

De acuerdo con Martínez, pese a todos los procesos tanto internos como externos que vivió China, caracterizados por los vejámenes sufridos por las grandes potencias del siglo XIX y las constantes convulsiones de su sistema político se ha constituido en una gran potencia, en tanto que ha logrado desarrollar las capacidades atribuibles a una potencia desde el punto de vista geopolítico, como lo son: «peso demográfico, extensión

² MARTÍNEZ, Luis. «Los Estados Unidos y el ascenso de China. Implicaciones para el orden mundial». *Fundación CIDOB*. Número 17. España, Barcelona, p. 16. Disponible en https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/asia/los_estados_unidos_y_el_ascenso_de_china_implicaciones_para_el_orden_mundial.

territorial, ejercicio sin excesivas restricciones de la soberanía, desarrollo económico y potencial militar»³.

El auge de China se ha constituido en una amenaza real para las potencias globales hasta ahora reinantes afectando sus intereses nacionales y globales, entre ellas Estados Unidos. Sin embargo, señala Martínez, que algunos estudios indican que «no parece existir una estrategia china coherente para retar abiertamente el liderazgo estadounidense»⁴.

China ha intentado mostrar una alternativa al dominio estadounidense, mediante una política exterior no agresiva, cooperativa centrada en la nueva ruta de la seda que, a su vez, le ayuda a consolidar control sobre áreas en las que todavía tiene debilidades. Se ha empeñado en mostrar una imagen benigna que contrarreste los estereotipos contruidos desde occidente. Mientras EE. UU. muestra su fuerza (*hard power*) China muestra buena voluntad (*soft power*) basado en su impronta confuciana.

China ha buscado su fortalecimiento en la región, expandiendo su área de influencia. La búsqueda por la diversificación y aseguramiento de suministros de petróleo y materias primas en general, lo han llevado a replantearse la conquista de espacios vitales en la región, entre ellos el estrecho de Malaca por su importancia comercial estratégica. Romper con los rígidos esquemas ideológicos fue un elemento sustancial para el crecimiento y avance de China impulsado por Deng Xiaoping en la denominada reforma que consistía en los siguientes aspectos: «Baste recordar que sus principales consecuencias fueron la gradual apertura de la economía china al exterior; la reducción del peso del Estado en la economía; la acumulación interna de ahorros y su movilización en inversión productiva; la creación de un mercado de trabajo y de capitales y la fijación de precios por medio de los mecanismos de mercado, empezando por el sector agrícola. Los resultados de estos cambios durante las últimas dos décadas han sido espectaculares y explican directamente el dramático crecimiento alcanzado por China en el contexto de la economía internacional»⁵.

³ MARTÍNEZ, Luis. «Los Estados Unidos y el ascenso de China...». *Op. cit.*, p. 31.

⁴ *Ibíd.*, p. 32.

⁵ *Ibíd.*, p. 69.

China parece no detener su ascenso a la cima. Su estrategia en principio se ha enfocado en el fortalecimiento al interior de sus fronteras obteniendo un éxito incuestionable, esto le ha permitido ampliar su área de influencia y posicionarse como líder en la región. La creación de organismos supranacionales como la Organización de Cooperación de Shanghái y el Banco Asiático han servido de herramientas para fortalecer y tejer nuevas alianzas globales. El portentoso crecimiento económico que ha experimentado durante más de una década ha convertido al gigante asiático en un jugador geoestratégico de relevancia en el tablero de la geopolítica mundial, en este sentido señala Noam Chomsky: «Los líderes chinos se dan cuenta de que las rutas de comercio marítimo de su país están llenas de potencias hostiles, desde Japón hasta el estrecho de Malaca y más allá, respaldadas por una abrumadora fuerza militar estadounidense. En consecuencia, China está procediendo a expandirse hacia el oeste con amplias inversiones y cuidadosos movimientos hacia la integración. En parte, estos hechos se enmarcan en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), de la que forma parte Rusia y los Estados de Asia Central, y pronto la India y Pakistán; Irán es uno de los observadores, un estatus que se le negó a Estados Unidos, al que también se le pidió que dismantelara todas sus bases militares en la región. China está construyendo una versión modernizada de las viejas rutas de la seda con la intención no solo de integrar a la región bajo su influencia, sino también alcanzar a Europa y las zonas productoras de petróleo de Oriente Próximo. Está dedicando enormes sumas a la creación de un sistema energético y comercial integrado en Asia, con muchos ferrocarriles de alta velocidad y oleoductos»⁶. ¿Será el Banco Asiático y la Organización de Shanghái las estructuras que reemplacen al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN)?

China no solo avanza en la consolidación y fortalecimiento de su posición internacional, a lo interno de sus fronteras, la nueva generación de líderes, encabezado por Xi Jinping se han propuesto un conjunto de políticas destinadas a vigorizar económica, política, social, cultural y militarmente al país.

⁶ CHOMSKY, Noam. *¿Quién domina el mundo*, Bogotá D.C., Colombia: Ediciones B, S. A. 2016, p. 303.

Eurasia: la lucha por el control del tablero mundial

Estados Unidos siempre ha intentado alcanzar la supremacía global, su política exterior desde Theodore Roosevelt (1901-1909) hasta la actualidad, ha estado inclinada a tener un desenvolvimiento activo y protagónico en el sistema internacional. Su crecimiento económico le permitió expandir sus aspiraciones geopolíticas. La construcción del canal de Panamá les ofreció el dominio naval sobre el océano Atlántico y el Pacífico.

La Primera y Segunda Guerra Mundial generaron una reconfiguración del sistema internacional, estableciendo un antes y un después en la historia de los Estados. Las potencias que habían participado en la guerra, entre ellas Alemania y Gran Bretaña habían salido exhaustas del conflicto, lo que permitió el reposicionamiento global de una nueva hegemonía, la estadounidense. Este papel hegemónico fue ratificado al culminar la denominada Guerra Fría con el colapso de la Unión de Repúblicas Soviéticas (URSS) como mayor contrincante. De acuerdo con Brzezinski: «El colapso de su rival dejó a los Estados Unidos en una posición única: se convirtieron, simultáneamente, en la primera y única potencia realmente global»⁷. «El ejercicio del poder “imperial” estadounidense se deriva en gran medida de la organización superior, de la habilidad para movilizar con rapidez vastos recursos económicos y tecnológicos con propósitos militares, del vago pero significativo atractivo cultural del *American way of life* y del franco dinamismo y la inherente competitividad de las élites sociales y políticas estadounidenses»⁸.

El alcance militar global, su preponderancia económica y tecnológica, además de su importante ascendencia cultural sobre la juventud por medio de un impresionante aparato de captura que usa como herramienta a las comunicaciones globales (videojuegos, películas...) reafirman la universalización del occidentalismo.

El desafío no es llegar al poder, sino mantenerse. De acuerdo con Brzezinski, para mantener su posición hegemónica, Estados Unidos debe concretar sus objetivos estratégicos que se traducen en obtener el mayor grado de influencia en Eurasia, región que se constituye en el gran tablero mundial⁹, en ese sentido surge la urgencia de trazar una estrategia estadounidense para la región.

⁷ BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial*. Editor digital: Chungalitos, 1997, p. 16.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Brzezinski, lo denomina gran tablero mundial, debido a la extensión de territorio que abarca desde Portugal al estrecho de Bering y desde Laponia a Malasia. En todo ese territorio, Estados Unidos debe ser un buen jugador geoestratégico para reafirmar su supremacía, gestionando la resolución de conflictos y

Una aproximación superficial de la región euroasiática nos permite identificar la necesidad de su control e influencia. «Eurasia es el mayor continente del planeta y su eje geopolítico. La potencia que domine Eurasia podrá controlar dos de las tres regiones del mundo más avanzadas y económicamente más productivas. Un simple vistazo al mapa sugiere también que el control sobre Eurasia supondría, casi automáticamente, la subordinación de África, volviendo geopolíticamente periféricas a las Américas y a Oceanía con respecto al continente central del mundo. Alrededor del 75 % de la población mundial vive en Eurasia y la mayor parte de la riqueza material se concentra también en ella, tanto en sus empresas como en su subsuelo. Eurasia es responsable de alrededor del 60 % del PNB del mundo y de alrededor de las tres cuartas partes de los recursos energéticos conocidos»¹⁰.

Los cuantiosos recursos estratégicos que posee la región revisten una importancia estratégica para los intereses nacionales de Estados Unidos. El profesor Brzezinski plantea una geoestrategia para el continente euroasiático que, en principio, pasa por la identificación de los Estados euroasiáticos geoestratégicamente dinámicos con capacidad de tener ascendencia internacional, al igual que la identificación de los llamados Estados catalíticos.

Ante la identificación de esos Estados, la edificación de la política exterior estadounidense para Eurasia debe ser desviar, cooptar y/o controlar a esos Estados con el objetivo de preservar la influencia estadounidense en la región. Impedir la polarización de la región bajo un mismo liderazgo y la creación de un sistema de seguridad transasiático con la participación de la OTAN, constituyen los elementos geoestratégicos indispensables para mantener la influencia estadounidense en la región.

El crecimiento económico y militar de China ha permitido ampliar su influencia en la región euroasiática. Ante este escenario, Estados Unidos tendrá que perfeccionar su geoestrategia, tejiendo incluso una red de alianzas que le permita seguir teniendo influencia en la región.

mejorando las relaciones en Europa, Asia y Oriente medio. Evitando el surgimiento de una potencia regional que le reste influencia en la zona.

¹⁰ BRZEZINSKI, Zbigniew. «El gran tablero». *Op. cit.*, p. 41.

Con la aparición de la COVID-19 y la urgencia sanitaria que han sufrido los países europeos, los liderazgos euroasiáticos como China y Rusia han extendido su apoyo a diversos países en la región, entrando en el área de influencia de Norteamérica, un jugador geoestratégico importante.

COVID-19, ¿elemento de reconfiguración mundial?

«El esfuerzo de crisis, por extenso y necesario que sea, no debe desplazar la urgente tarea de lanzar una empresa paralela para la transición al orden posterior al coronavirus».

Henry Kissinger

«The coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order»¹¹

En el contexto de una guerra comercial entre Estados Unidos y China¹² iniciada antes de 2018, las tensiones en el sistema internacional van en constante agudización, bajo este panorama aparece un nuevo fenómeno que se constituye en un reto para las grandes potencias y los gobiernos locales.

A finales del 2019 y principios del 2020, la provincia china de Wuhan fue epicentro de un brote infeccioso generado por un patógeno conocido mundialmente como *la COVID-19*. La propagación del virus fue exponencial, llegando a ubicarse en poco tiempo en 81.060 casos confirmados, 3.261 decesos y 72.252 recuperados.

La propagación global fue inminente, llegaron a registrarse al término de este documento, 9.184.976 casos confirmados, 474.609 decesos en todo el mundo¹³.

El principal problema que subyace a la pandemia es el gran interrogante en torno a su aparición. Muchos han especulado acerca del origen del virus, si realmente fue un accidente en un laboratorio de bioseguridad en Wuhan, o un mecanismo de guerra biológica para poner en jaque al gigante asiático y detener su avance como jugador estratégico global. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la

¹¹ KISSINGER, Henry. «The coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order». *The Wall Street Journal*. Abril de 2020. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>.

¹² La guerra comercial comenzaría con dos grandes empresas tecnológicas Huawei y Google.

¹³ Datos de la Universidad John Hopkins. Consultado el 6/23/2020. Disponible en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

comunidad de reconocidos científicos y epidemiólogos han descartado dicha teoría conspirativa.

El incremento de la población, aunado al acelerado avance de la globalización a la cual se encuentran suscritos el comercio, la tecnología y las relaciones internacionales, ha permitido un desplazamiento importante de patógenos haciendo vulnerable a la población mundial.

Medidas drásticas de aislamiento colectivo para la contención del virus fueron tomadas por diversos gobiernos. El estado de alarma general y las repercusiones sociales y económicas proyectan un ambiente poco esperanzador para la población mundial. La proyección del impacto económico es incierta.

La pandemia global ha generado un efecto económico bastante pernicioso a las potencias hasta ahora emergentes, entre ellas China. Sin embargo, el fenómeno puede verse como una oportunidad para reconfigurar el sistema internacional y cambiar la correlación de fuerzas a favor de un jugador estratégico particular.

Acciones políticas y militares adoptadas por las grandes hegemonías así lo demuestran. El gigante asiático sigue librando una batalla importante a lo interno de sus fronteras, incluso ha ido más allá, enfrentando la pandemia a nivel global y enviando ayuda médica necesaria para los países que la necesiten. La pugna por la supremacía global se intensifica.

Mientras el epicentro de la pandemia se centra en Europa, Estados Unidos envía 30.000 soldados en la maniobra militar denominada *Defender Europe 2020*, desembarcando alrededor de 20.000 soldados en varios puertos europeos entre ellos, Polonia, Alemania y Países Bajos, los cuales se unirán con 9.000 que ya estaban en diferentes bases militares en Europa. Esta estrategia puede ser entendida a la luz de la geopolítica lo que el coronel del Ejército de Tierra, Pedro Baños, señala como el puñetazo en la mesa: «Los poderes hegemónicos de vez en cuando tienen que dar un golpe de efecto y mostrar su potencia para que los aspirantes a ocupar su puesto no se muestren excesivamente confiados en poder alcanzarlo con prontitud. Sería lo que vulgarmente se denomina “dar el puñetazo en la mesa”, como forma de poner sobre aviso a los arribistas dispuestos a desalojar a quien tiene el poder»¹⁴.

¹⁴ BAÑOS, Pedro. *Así se domina el mundo*. Op. cit., p. 207.

Esto le permitiría a Estados Unidos reforzar su posición en torno a Eurasia, fortaleciendo a sus aliados en la región y aumentando la presencia militar en una zona que es, de acuerdo con Brzezinski, de alto valor estratégico para los intereses nacionales de los Estados Unidos.

Por su parte, China ha dispuesto de un número importante de medicamentos y de personal sanitario que han sido enviados a los países más golpeados por la pandemia. Esto le permitirá fortalecer vínculos y tejer nuevas alianzas con países hasta entonces indiferentes y en algunos casos antagónicos a Pekín. Esa ayuda sin duda tiene una amplia intencionalidad de carácter geopolítico.

En los últimos días, las tensiones han llegado a su punto más crítico. Los señalamientos realizados por Estados Unidos y otros países en relación con la responsabilidad de China en la contención y propagación del virus por todo el mundo cada vez son mayores.

A la par de los señalamientos realizados por sus rivales geopolíticos, China sigue apostando en medio de la pandemia a la utilización del *soft power* que, bajo el manto de ayuda humanitaria, tratará de crear una nueva correlación de fuerzas en el sistema internacional. Pero ¿cuál será el riesgo de forzar una nueva correlación de fuerzas?, alterar el equilibrio del sistema internacional nos podría llevar a una confrontación que traería pérdidas incalculables para la humanidad.

El ex asesor de seguridad de Jimmy Carter, Henry Kissinger ha sostenido en un artículo publicado recientemente en *The Wall Street Journal*, titulado: «The coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order», que la pandemia sin duda alterará el orden mundial y que, ante este fenómeno, surge la necesidad de «salvaguardar los principios del orden mundial liberal». Apelando a los principios de legitimidad y equilibrio, sostiene que «las democracias del mundo necesitan defender y sostener sus valores de la Ilustración. Un retiro global del equilibrio del poder con la legitimidad hará que el contrato social se desintegre tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, esta cuestión milenaria de legitimidad y poder no puede resolverse simultáneamente con el esfuerzo por superar la plaga COVID-19. La restricción es necesaria en todos los lados,

tanto en la política nacional como en la diplomacia internacional. Se deben establecer prioridades»¹⁵.

Hoy, cuando el mundo está paralizado, las relaciones internacionales siguen en movimiento.

Conclusión

China ha logrado abrirse camino en el escenario internacional. Su crecimiento económico y militar le ha permitido expandir su área de influencia, creando incluso organismos supranacionales dirigidos por el gigante asiático.

Por su parte, Estados Unidos sigue fortaleciendo su posición hegemónica mediante la disuasión con el poderío militar, lo que le ha permitido fortalecer su área de influencia a la vez que proteger sus intereses nacionales.

Eurasia, de acuerdo con Brzezinski, es un territorio de cardinal importancia para Washington, por lo que se constituye en una necesidad proteger su zona de influencia en la periferia euroasiática.

Ante la aparición de la COVID-19 y la apresurada gestión de crisis que han tenido que desarrollar algunos gobiernos, las relaciones internacionales y los intereses geopolíticos de las hegemonías globales se redefinen.

La utilización del *soft power* bajo la fachada de ayuda humanitaria, por una parte, y la aplicación del *hard power* instrumentalizado en la operación Defender Europe 2020, son las acciones aplicadas por los grandes jugadores geoestratégicos (China y Estados Unidos) para reconfigurar el sistema internacional. Todas estas acciones bajo la justificación de proteger a la población mundial de la COVID-19.

¹⁵ KISSINGER, Henry. «The coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order». *The Wall Street Journal*. Abril de 2020. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>.

Las tensiones seguirán intensificándose en la medida que cada jugador ejecute movimientos geopolíticos que afecten los intereses nacionales de su contraparte. Y más precisamente que vayan dirigidos a romper el sistema de alianzas edificado por cada una de ellas, reduciendo su área de influencia.

Sin duda, la COVID-19 será utilizado como elemento geopolítico. Ayuda humanitaria, protección militar y, finalmente, el desarrollo de la vacuna serán los elementos necesarios para acercarse a la cúspide del liderazgo mundial. De la misma manera, la recomposición económica y social de la era pospandemia será un elemento vital que coadyuvará a alcanzar la supremacía mundial.

*José Rafael Belisario Flores**
Doctorando en Ciencia Política,
Universidad Simón Bolívar, Venezuela

Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel

Resumen

Hasta ahora, la relación existente entre los grupos afines a Al Qaeda y al Dáesh en el Sahel era de no lesividad, llegando incluso a registrarse casos puntuales de cooperación entre ambos, pero esto ha cambiado en los últimos meses.

El objetivo de este documento es analizar este fenómeno, así como sus posibles causas, y examinar qué se espera en un futuro próximo.

Palabras clave

Terrorismo, yihadismo, África, Sahel, Al Qaeda, Dáesh, JNIM, EIGS.

***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.

Clashes between JNIM and ISGS. Changes in the Sahel terrorist balance

Abstract

Until now, the relationship between al-Qaeda and Daesh related groups in the Sahel was of non-injury, with occasional instances of cooperation between them, but this has recently changed.

The aim of this paper is to analyse this phenomenon, as well as its possible causes, and to examine what is expected in the near future.

Keywords

Terrorism, Jihadism, Africa, Sahel, Al Qaeda, Daesh, JNIM, ISGS.

Actores terroristas en la región del Sahel

El origen del conflicto terrorista de carácter yihadista en la región del Sahel se remonta a la primera década del siglo xx en Malí, donde el GSPC¹, de origen argelino y vinculado con Al Zarqawi —emir de la filial de Al Qaeda en Irak—, se convirtió en la nueva franquicia del grupo, fundando Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM, por sus siglas en inglés). Pese a que su objetivo inicial era la creación de un emirato islámico que abarcara todo el Magreb y perpetrar atentados en suelo europeo, la dificultad de llevarlo a cabo propició un cambio en la estrategia del grupo, que comenzó a expandirse hacia el sur, sumando a sus filas combatientes procedentes de Malí, Nigeria y Mauritania. Su implicación en actividades de crimen organizado —tráfico ilícito de tabaco, coches, armas y personas, principalmente— no solo les proporcionó financiación, sino también el apoyo de tribus y clanes que conformaban las redes regionales de contrabando².

Sin embargo, pronto se evidenciaron debilidades internas. Surgieron desacuerdos entre sus miembros acerca de las formas de combate o la dureza con que la ley islámica se aplicaba en los territorios conquistados, por lo que el grupo se fue disgregando en pequeñas *katibas* o milicias de combate que, no obstante, continuaron perteneciendo a la órbita de AQIM.

A finales de 2011, la caída del líder libio, Muamar el Gadafi, supone la disolución de su corte. Los numerosos mercenarios de etnia tuareg que la conformaban decidieron regresar al Sahara, no sin antes saquear los arsenales libios, cuyo armamento se sumó al que Gadafi ya les había proporcionado. A mediados de enero de 2012, los tuaregs, agrupados en el MLNA³, superaban en número y medios al ejército de Malí, por lo que decidieron lanzar la que sería su tercera insurrección, con el objetivo de conseguir un territorio «tuareg», independiente del Gobierno de Malí. En esta ocasión, Ansar Dine y el MUYAO⁴ —dos de los grupos fundamentalistas escindidos de AQIM—, que no querían perder la ocasión de afianzar su presencia en el desértico norte de Malí y cumplir con su objetivo de crear un emirato en el país, les prestaron apoyo armado⁵. La sofisticación de

¹ Grupo Salafista para la Predicación y el Combate.

² FUENTE COBO, Ignacio. «Yihadismo en el Sahel: la expansión de la amenaza oscura». *La Vanguardia*. Abril de 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20180411/442453213257/yihadismo-en-el-sahel-la-expansion-de-la-amenaza-oscura.html>.

³ Movimiento para la Liberación Nacional del Azawad.

⁴ Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental.

⁵ ARANCÓN, Fernando. «Malí, ¿el pivote geoestratégico del África Occidental?». *El Orden Mundial*. Diciembre de 2015. Disponible en <https://elordenmundial.com/mali-el-pivote-del-africa-occidental/>.

su armamento y la precariedad de medios con los que contaba el Ejército maliense provocaron la caída inmediata de importantes ciudades como Kidal, Gao o Tombuctú, tal y como se puede apreciar en la figura 1.



Figura 1. Territorios controlados por el MNLA y grupos yihadistas en enero 2013.
Fuente: Wikicommons, abril 2014.

A medida que avanza la revuelta tuareg, las disensiones entre ambas partes comienzan a ser mayores, ya que el MLNA rechaza la implantación de la ley islámica. Finalmente, en junio de 2012, sus líderes ponen fin oficialmente a su alianza⁶.

A partir de entonces, AQIM y sus grupos afines, cuya presencia era notable en el norte de Malí, adquirieron progresivamente apoyo por parte de la población civil local. Sus miembros contrajeron nupcias con familiares de líderes locales, obteniendo su inmediato respaldo. Asimismo, proporcionaron servicios básicos que el Gobierno maliense era incapaz de proveer, como sanidad, telefonía móvil y estímulos a la economía local, incrementando además la seguridad de sus habitantes, a los que protegían de grupos criminales regionales e incluso de ataques indiscriminados de las fuerzas gubernamentales. Con esto, el grupo terrorista consiguió que la adhesión de sus miembros no se basara en exclusiva en creencias religiosas, sino que además adquirió connotaciones étnicas, locales y familiares.

En 2015, tras dos años de intervención de tropas francesas y de las Naciones Unidas⁷, el epicentro del conflicto con los grupos yihadistas se situaba en el centro del país. Abou Walid Al-Sahraoui, fundador de Al Mourabitoun junto a Mokhtar Belmokhtar, prestó lealtad unilateralmente a Al-Baghdadi, autoproclamado califa del Dáesh, fundando el Estado Islámico en el Gran Sahara (EIGS)⁸. Esto provocó la separación de Belmokhtar, que rechazó posibles lazos con el Dáesh y se acercó de nuevo a AQIM⁹. En sus orígenes, el grupo operaba en la zona fronteriza entre Malí y Níger —área tradicional de Al-Sahraoui—, donde reclutó a población fulani local y continuó expandiéndose hacia Burkina Faso. Uno de los primeros ataques reseñables del grupo fue la emboscada en

⁶ «Ansar Dine rompe definitivamente con el MNLA al abogar por la unificación de Malí». *Europa Press*. Junio de 2012. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ansar-dine-rompe-definitivamente-mnla-abogar-unificacion-mali-20120617085910.html>.

⁷ La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) fue establecida por el Consejo de Seguridad en su resolución S/RES/2100, de 25 de abril de 2013, para apoyar a las autoridades encargadas de la transición, asegurando la aplicación de su hoja de ruta. Por parte del ejército de Francia, la operación Serval fue lanzada en enero de 2013, a la que siguió *Barkhane* desde 2014 junto a los países del G5 Sahel y el apoyo de Estados Unidos.

⁸ El Dáesh tardó cerca de un año y medio en aceptar la *bay'at* (juramento de lealtad) de Al Sahraoui.

⁹ BENCHERIF, Adib. «La violence politique au Sahel: une hydre de l'insécurité en construction». *Areion24news*. Enero de 2020. Disponible en <https://www.areion24.news/2020/01/09/la-violence-politique-au-sahel-une-hydre-de-linsecurite-en-construction/>.

Tongo Tongo, en Niger, en la que murieron ocho militares, entre ellos cuatro estadounidenses¹⁰.

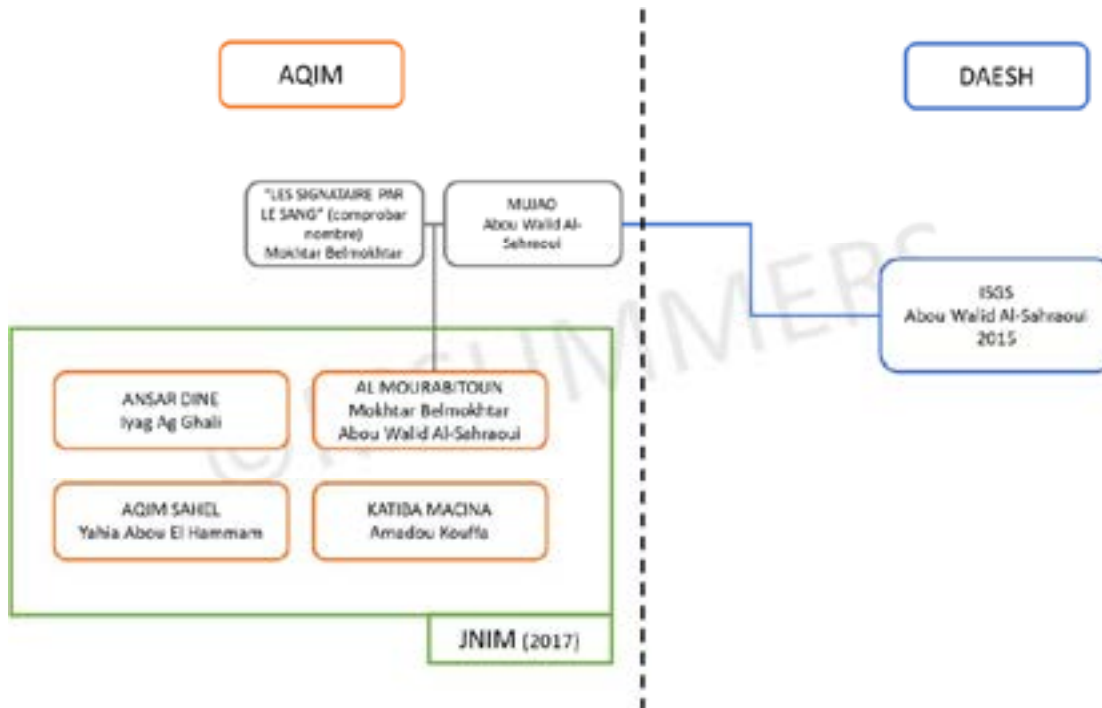


Figura 2. Principales grupos terroristas yihadistas presentes en el Sahel Occidental y relaciones entre ellos. Fuente: elaboración propia.

Llegado 2017, los grupúsculos afines a AQIM habían sufrido duros golpes por parte de la intervención internacional, por lo que los líderes de Ansar Dine, Al Qaeda en el Sahel, Katiba Macina y Al Morabitoun, decidieron formar la coalición JNIM¹¹, liderada por Iyag Ag Ghali (Ansar Dine). Esta unión permitió unir sus tropas y capacidades operativas, así como facilitar las labores de captación de nuevos miembros.

¹⁰ US EMBASSY IN NIGER. *U. S. Africa Command Statement on Situation in Niger*. Octobre de 2017. Disponible en <https://ne.usembassy.gov/u-s-africa-command-statement-situation-niger/>.

¹¹ Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin, literalmente, traducido al castellano como «Frente de Apoyo para el Islam y los Musulmanes».



Figura 3. Presencia de los grupos terroristas yihadistas en la zona de la triple frontera.

Fuente: European Council on Foreign Relations. Disponible en www.ecfr.eu.

Es en este momento, a finales de 2017 y principios del 2018, cuando los líderes de las dos principales facciones terroristas (Ag Ghaly de el JNIM, y Al-Sahraoui del EIGS) celebraron diversas reuniones en las ciudades de Kidal y Ménaka, donde pactan no agredirse mutuamente pese a que algunas de sus zonas son coincidentes¹². Esto contrasta con otras regiones en las que ambos grupos operan o han operado en el este de África u Oriente Medio, donde las relaciones han sido de enemistad. Algunas fuentes apuntarían incluso hacia colaboraciones puntuales en la zona de la triple frontera entre Malí, Burkina Faso y Níger, donde las tropas del G5 Sahel iniciaron su despliegue en 2018, como ya quedó reflejado en el informe que el secretario general de la ONU presentó ante el Consejo de Seguridad en febrero de 2020¹³. Dicha cooperación habría

¹² «Sahel: Iyad Ag Ghaly tente-t-il un rapprochement avec About Walid al-Sahraoui?». *Jeune Afrique*. Febrero 2018. <https://www.jeuneafrique.com/mag/529517/politique/sahel-iyad-ag-ghali-tente-un-rapprochement-avec-letat-islamique/>.

¹³ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Tenth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat*. Párrafo 23, febrero de 2020. Disponible en <https://undocs.org/en/S/2020/95>.

cochado relevancia durante 2019 con la comisión de ataques de mayor envergadura en la zona de la triple frontera, más complejos y mortíferos que habitualmente, que evidenciarían una mayor capacidad de ataque y que habrían podido ser perpetrados por miembros de ambas facciones, auxiliadas también por miembros de redes criminales locales que colaboran con los yihadistas de manera irregular. En este sentido, la ideología estricta pasa a un segundo plano; ambos grupos han dejado a un lado sus diferencias, cobrando mayor protagonismo el arraigo a la región del Sahel y la búsqueda de un objetivo común: la lucha contra occidente y los gobiernos regionales para establecer la ley islámica.

Aumento de las tensiones entre el JNIM y EIGS

Durante aproximadamente el último año, han tenido lugar varios acontecimientos que han provocado un aumento de las tensiones entre los dos principales grupos terroristas yihadistas.

Expansión territorial del EIGS y desacuerdos en el reparto territorial con el JNIM

Las técnicas empleadas por el EIGS, adoptadas de la franquicia de la que forma parte desde mitad de 2019, ISWAP¹⁴, han permitido al grupo llevar a cabo atentados contra grandes instalaciones militares¹⁵, como los registrados en Indelimane, Tabankort, Inates o Chingodiar¹⁶. El *modus operandi* empleado suele coincidir: en primer lugar, interrumpen las comunicaciones de la zona, dificultando así la emisión de avisos sobre el ataque y la llegada de refuerzos; posteriormente, eliminan las primeras defensas de las instalaciones haciendo uso de armamento pesado o de terroristas suicidas a pie o a bordo de vehículos cargados de explosivos¹⁷, tras lo que proceden al asalto, saqueando los almacenes antes de emprender la huida. Esto proporciona un constante flujo de

¹⁴ *Islamic State in West Africa Province*.

¹⁵ DEMUYNCK, Méryl y COLEMAN, Julie. «Les Sables Mouvants du Paysage Terroriste Sahélien». *International Centre for Counter-terrorism-The Hague*. Marzo de 2020, Disponible en <https://icct.nl/publication/les-sables-mouvants-du-paysage-terroriste-sahelien/>.

¹⁶ La adhesión del grupo a la provincia de África Occidental de Daesh ha supuesto un notable aumento de sus capacidades operativas, por lo que en este último año ha adquirido creciente relevancia y presencia en la región, protagonizando ataques de mayores dimensiones a los registrados anteriormente.

¹⁷ NASR, Wassim. «ISIS in Africa: The End of the 'Sahel Exception'». *Center for Global Policy*. Junio de 2020. Disponible en <https://cgpolicy.org/articles/isis-in-africa-the-end-of-the-sahel-exception/>.

armas, explosivos y vehículos que, unido a los materiales que continúan llegando desde Libia a través de redes de crimen organizado, permiten que sus capacidades operativas aumenten de manera continuada.

La consecuencia inmediata del incremento de capacidad ha sido una rápida expansión territorial del grupo, tal y como se refleja en la figura 4, principalmente a lo largo del norte de Burkina Faso, el suroeste de Níger y el centro-oeste de Malí, además de un notable aumento de su popularidad entre los miembros de otros grupos yihadistas, que se sentirían atraídos por el mayor poder del EIGS. En numerosas ocasiones, la llegada a nuevas zonas implica —especialmente en la última de las regiones detalladas—, operar en áreas que tradicionalmente formaban parte del ámbito de AQIM y sus grupos afines, como ha sido el caso de Katiba Macina. Es precisamente en estos territorios coincidentes donde han surgido los primeros choques entre ambos grupos, como se detallará más adelante. En un primer momento, ante el incremento de las tensiones entre los grupos, en septiembre de 2019, se habría celebrado una reunión entre Al-Sahraoui y líderes de el JNIM en Burkina Faso y Malí, con el objetivo para tratar de redefinir los límites territoriales de ambos grupos, aunque no consiguieron llegar a un acuerdo¹⁸.

¹⁸ «Mali, les guerres fratricides des groupes djihadistes». *Monde Afrique*. Febrero de 2020. Disponible en <https://mondafrique.com/mali-les-guerres-fratricides-des-groupes-djihadistes/>.

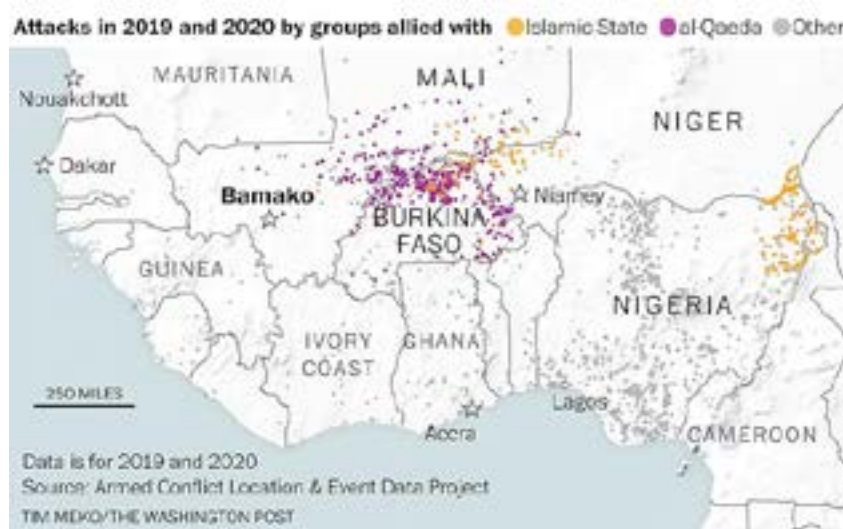


Figura 4. Actividad yihadista en 2019 y 2020 en el Sahel. Fuente: *The Washington Post*, febrero 2020.

Deserciones de AQIM. EIGS gana adeptos a sus filas

El crecimiento geográfico del grupo implica la necesidad de sumar nuevos miembros a sus filas. Para ello, siguiendo el modelo utilizado por el JNIM y por ISWAP en el este, explotan las necesidades de la población civil y las fricciones existentes entre los miembros de el JNIM y sus líderes, como los pagos de honorarios pastorales a los dirigentes locales o la obligación de entregarles lo obtenido de los saqueos en los atentados, de los que el EIGS exime a sus adeptos. Esta «estrategia de captación» es desarrollada abiertamente en el territorio, hasta ahora dominado por el JNIM, que se siente por tanto amenazado ante la llegada del EIGS y las deserciones de sus fieles¹⁹.

Esta problemática se evidenció en los meses de diciembre de 2019 y enero de 2020 en el centro-oeste de Malí donde, en la zona de Nampala, un grupo de disidentes de la Katiba Macina juró lealtad al Dáesh y decidió unirse al grupo de Al-Sahraoui bajo el nombre de «Soldados del Califato en Malí»²⁰. Este fue el resultado de semanas de duros conflictos internos en la Katiba Macina que cristalizaron en combates entre dos facciones: una partidaria de Amadou Kouffa y otra del lado del comandante Mamadou

¹⁹ «Une rivalité mertrière monte entre Al-Qaïda et l'EI au Sahel». *Le Quotidien*. Mayo de 2020. Disponible en <https://lequotidien.lu/monde/284088/>.

²⁰ WEISS, Caleb. «Jihadists in central Mali pledge allegiance to new Islamic State leader». *Long War Journal*. Enero de 2020. Disponible en <https://www.longwarjournal.org/archives/2020/01/jihadists-in-central-mali-pledge-allegiance-to-new-islamic-state-leader.php>.

Mobbo. Finalmente, dos miembros de esta última murieron a manos del otro grupo, provocando su ruptura definitiva con el JNIM.

No obstante, estos cambios de bando no han tenido lugar en una sola dirección. A finales de 2019, los comandantes del EIGS habrían prohibido a sus miembros, so pena de muerte, escuchar predicaciones o mensajes provenientes de Amadou Kouffa, líder de la Katiba Macina, para evitar nuevas deserciones²¹.

Negociaciones entre el gobierno de Malí y el JNIM

Por otro lado, a principios de febrero, el presidente maliense, Ibrahim Boubacar Keita, reconoció su intención de negociar con Iyad Ag Ghali y su grupo que, por su parte, exigió la retirada de las tropas extranjeras de Malí como condición previa al inicio de las conversaciones²², una postura poco realista actualmente. Como era de esperar, el gobierno no aceptó este requisito por lo que, por el momento, la estrategia de Keita no ha prosperado. No solo eso, sino que la actividad terrorista del grupo se ha visto redoblada desde entonces, probablemente como parte de una estrategia para mostrar el poder que los terroristas aún ostentan en territorio maliense, incluso tras la gran operación que la fuerza Barkhane desplegó en la zona de Wagadou, al suroeste de Malí, que es un bastión tradicional de el JNIM²³.

²¹ «Mali-Burkina: Interdiction pour les combattants de l'EIGS d'écouter les audios de Amadou Koufa». *Nord Sud Journal*. Octubre de 2019. Disponible en <https://www.nordsudjournal.fr/mali-burkina-interdiction-pour-les-combattants-de-lorganisation-etat-islamique-decouter-les-audios-de-amadou-koufa-de-al-qaida/>.

²² «La filial de Al Qaeda en Malí reclama el ataque en Tarkint y pide a Keita que rompa con Francia e inicie conversaciones». *Europa Press*. Marzo de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-filial-qaeda-mali-reclama-ataque-tarkint-pide-keita-rompa-francia-inicie-conversaciones-20200322141001.html>.

²³ MACÉ, Célia. «Au Mali, l'escalade de la terreur du jihad sahélien». *Libération*. Enero de 2020. Disponible en https://www.liberation.fr/planete/2020/01/27/au-mali-l-escalade-de-la-terreur-du-jihad-sahelien_1775623.

Sin embargo, la actitud mostrada por los líderes de el JNIM sí provocó la reacción del EIGS que rechazó frontalmente la posibilidad de que el grupo negociase con «apóstatas»²⁴. Así, las críticas que Al-Sahraoui ya le lanzaba a Kouffa por su relación con jefes tradicionales y funcionarios malienses se han visto agravadas, llegando a acusarlos de beneficiarse de estos tratos para tomar ventaja en la pugna por el poder yihadista regional y utilizando este aspecto para legitimar el recrudecimiento de los enfrentamientos entre ambos, hasta entonces puntuales²⁵.

Inicio de los enfrentamientos

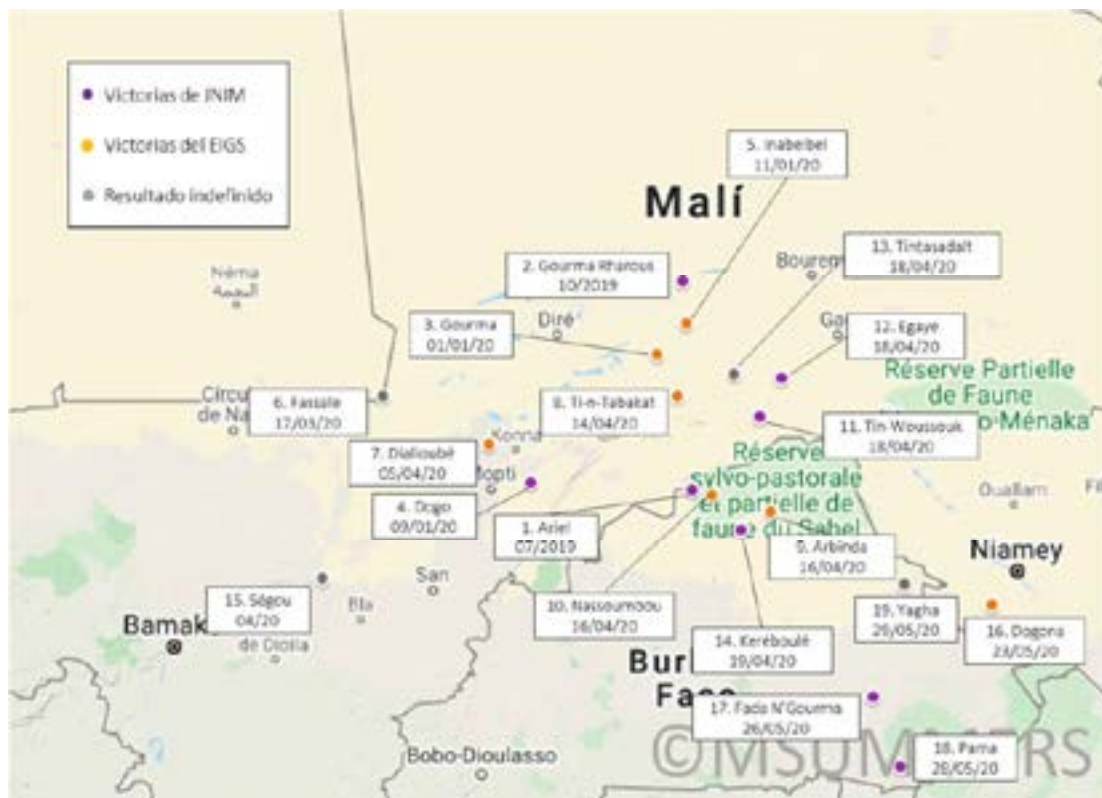


Figura 5. Ubicación y fecha de los enfrentamientos registrados entre el JNIM y el EIGS.
Fuente: elaboración propia.

²⁴ Estas acusaciones hacia Al Qaeda de negociar con el Estado ha sido utilizada por el Dáesh en otros países, como Yemen, para provocar deserciones en el grupo y ganar así adeptos a sus filas.

²⁵ JOSCELYN, Thomas y WEISS, Caleb. «Analysis: Islamic State claims Al Qaeda started a war in West Africa». *Long War Journal*. Mayo de 2020. Disponible en <https://www.longwarjournal.org/archives/2020/05/analysis-islamic-state-claims-al-qaeda-started-a-war-in-west-africa.php>.

Como se indicaba anteriormente, durante la segunda mitad de 2019, las relaciones entre ambos grupos comenzaron a tensarse y no consiguieron acordar un nuevo reparto territorial ante el crecimiento del EIGS. Los primeros combates se registran en julio en el norte de Burkina Faso²⁶ y se extendieron durante los meses siguientes hacia el norte, registrándose nuevos choques en la región del Gourma maliense en octubre.

A lo largo de diciembre de 2019 y enero de 2020, los combates se intensifican, produciéndose victorias del EIGS en Gourma e Inabelbel, así como de el JNIM en Dogo. En este punto, Al-Sahraoui trata de negociar con Kouffa, pidiendo una compensación económica por las bajas sufridas y la liberación de sus presos, ambos puntos denegados por el líder de el JNIM²⁷. El rechazo recibido, unido al posible diálogo entre la coalición terrorista y el Gobierno maliense, provoca un incremento en la violencia mostrada por el EIGS, que insta abiertamente a sus tropas a combatir a los fieles a JNIM, acusándolos de apostasía y laxitud en sus relaciones con actores prooccidentales.

Por su parte, el JNIM, incómodo por las quejas internas de ciertos miembros favorables al discurso más radical del EIGS y ante el fracaso de que el Gobierno maliense cumpliera con la condición de retirar tropas extranjeras, publica en febrero dos comunicados en los que defiende su interpretación de la sharía y realiza un llamamiento a la unificación entre «diferentes sectas musulmanas»²⁸. Pero 2020 continúa siendo escenario de continuos enfrentamientos entre ambas partes, especialmente en la región centro de Malí y norte de Burkina Faso. Como se puede apreciar en el mapa de la figura 5, y comparándolo con la actividad de ambas facciones indicada en la figura 4, los principales choques se están produciendo en las zonas donde las operaciones de el JNIM y el EIGS coinciden.

²⁶ «Mali-Burkina: Interdiction pour les combattants de l'EIGS d'écouter les audios de Amadou Koufa». *Nord Sud Journal*. Octubre de 2019. Disponible en <https://www.nordsudjournal.fr/mali-burkina-interdiction-pour-les-combattants-de-lorganisation-etat-islamique-decouter-les-audios-de-amadou-koufa-de-al-qaida/>.

²⁷ «Mali, les guerres fratricides des groupes djihadistes». *Monde Afrique*. febrero de 2020. Disponible en <https://mondafrique.com/mali-les-guerres-fratricides-des-groupes-djihadistes/>.

²⁸ WEISS, Caleb. «Analysis: JNIM addresses detractors, sends message of unity». *Long War Journal*. Febrero de 2020. Disponible en <https://www.longwarjournal.org/archives/2020/02/analysis-jnim-addresses-detractors-sends-message-of-unity.php>.



Figura 6. Enfrentamientos registrados mensualmente en 2019 y 2020. Fuente: elaboración propia.

Durante el mes de abril se registraron importantes victorias del EIGS en el norte de Burkina Faso —en Arbinda y Nassoumbou—, que ha obligado a las filas de el JNIM a replegarse hacia Malí, concretamente en la zona del Gourma²⁹, donde el grupo es fuerte y ha conseguido derrotar al EIGS en Tin-Woussouk y Egaye, aunque también se han registrado victorias en Keréboulé (al norte de Burkina Faso). Es en esta zona de Gossi donde se produjo, el 18 de abril, un feroz combate en el que decenas de miembros de ambos grupos fallecieron³⁰. A lo largo del mes de mayo, los combates se han extendido hacia el sureste de Burkina Faso —donde el JNIM ha vencido al EIGS en Fada N’Gourma y Pama— y el suroeste de Níger —choques en Dogona, donde las tropas del EIGS superaron a las de el JNIM—³¹. Se puede afirmar, por tanto, que los resultados están bastante igualados, dependiendo fundamentalmente de quién domine las zonas en las que los enfrentamientos tengan lugar.

No es hasta la publicación más reciente de la revista *Al-Naba* del Dáesh, a principios de mayo, cuando el grupo reconoce públicamente estos enfrentamientos. Esta demora en informar podría deberse, entre otros factores, a que hasta el mes de abril, el JNIM no

²⁹ «Burkina Faso: plus de 60 djihadistes tués dans des affrontement à Arbinda et Nassoumbou», *Nord Sud Journal*, abril de 2020. Disponible en <https://www.nordsudjournal.fr/burkina-faso-plus-de-60-djihadistes-tues-dans-des-affrontement-a-arbinda-et-nassoumbou/>

³⁰ «Mali Burkina: le JNIM réussi un gros coup contre l'EIGS dans le Gourma et près de la frontière Mali-Burkina», *BAMADA.net*, abril de 2020. Disponible en <http://bamada.net/mali-burkina-le-jnim-reussi-un-gros-coup-contre-leigs-dans-le-gourma-et-pres-de-la-frontiere-mali-burkina>

³¹ Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), mayo de 2020. Disponible en <https://www.acleddata.com/data/>

habría rechazado la petición de tregua lanzada por el EIGS en febrero³². Además, resulta importante recordar que ninguno de los dos grupos está interesado en alertar a la comunidad internacional con una supuesta coalición terrorista que sea capaz de perpetrar grandes ataques, por lo que la publicación sobre los enfrentamientos acalla los rumores de crecientes colaboraciones³³.

Consecuencias de los enfrentamientos y perspectiva regional

El cambio en el panorama terrorista regional conlleva diversas consecuencias. En primer lugar, un aumento en los enfrentamientos entre ambas facciones yihadistas implicará una pérdida de capacidad de los grupos para atentar y repeler operaciones antiterroristas que tengan lugar en la región, ya que los combates, entre ellos, suponen un fuerte desgaste operativo y de inteligencia; y, anteriormente, sus esfuerzos se centraban en combatir a las fuerzas de seguridad que operan en la zona.

Además, en este sentido, la popularidad de la que gozan entre la población civil puede verse resentida, y por tanto la facilidad con la que reclutan a nuevos miembros: resulta más complicado captar a nuevos elementos si el objetivo de luchar contra lo que ellos denominan grupos prooccidentales es compartido con luchas internas en el frente yihadista. En este punto, resulta importante recordar que, en muchas ocasiones, la diferencia entre pertenecer a grupos afines a AQIM o el EIGS es muy local y no está basada en la ideología, por lo que la probabilidad de que miembros de uno u otro bando conozcan, o incluso posean lazos familiares o de amistad con los contrarios, es alta.

No obstante, ante eventuales avances en las negociaciones entre el Gobierno de Malí y el JNIM, el rechazo compartido en ambos grupos hacia la figura estatal sí propiciaría un incremento del poder del EIGS en la región que ganaría adeptos gracias a las acusaciones de apostasía hacia el JNIM. Por tanto, a la provincia del Dáesh se le presentaría la oportunidad de dominar un territorio muy atractivo para el grupo, teniendo en cuenta la inestabilidad regional generada por factores como una débil gobernanza y falta de control de territorios internos y fronteras, entre otros. Por el momento, este

³² El origen de esta información radica en un audio de WhatsApp, no confirmado oficialmente, que circuló en abril y fue atribuido a un comandante del ISGS, Abdel Hakim al-Sahraoui.

³³ AL-LAMI, Mina. «Africa's Sahel becomes latest al-Qaeda-IS battleground». *BBC News*. Mayo de 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/news/amp/world-africa-52614579>.

escenario no se considera probable, aunque habría que considerar que la reacción de los líderes de el JNIM no fue de total rechazo, sino que se limitó a imponer una condición que, muy difícilmente, se vería satisfecha por el Gobierno. Esto abriría un resquicio ante un posible acuerdo entre ambos en el futuro, aunque, como se ha detallado en el párrafo anterior, la probabilidad de que esto supusiese una mejora en la situación de la región es baja, ya que el poder del otro actor, EIGS, se vería relanzado.

En el corto plazo, teniendo en cuenta las cuantiosas bajas que están registrándose en ambos bandos, resultaría más probable que ambos grupos terroristas alcanzasen un acuerdo sobre las áreas de influencia de cada uno, estableciendo por tanto un nuevo *statu quo* en la región. A pesar de ello, la decadencia experimentada por el Dáesh en Siria e Irak permite prever que sus filiales africanas continuarán pugnando por un mayor poder en la región, abriendo la puerta a posibles conflictos adicionales con Al Qaeda y sus grupos afines.

Lo que sí resulta prácticamente indudable es que el Sahel continuará siendo uno de los principales focos mundiales de terrorismo yihadista que requerirá, entre otros, de la atención de actores internacionales, por lo que una posible retirada o reducción de sus aportaciones tendría graves consecuencias en el contexto de seguridad regional³⁴. Sin embargo, los siete años de intervenciones internacionales que se cumplieron en enero de 2020 evidencian que esta situación no se combate exclusivamente en el terreno de operaciones, sino que se hace necesario subsanar las problemáticas locales (sociales, económicas, étnicas, religiosas, etc.) que se hallan en el origen de los movimientos terroristas.

*Marta Summers Montero**

Coordinadora del Observatorio de Terrorismo Yihadista
en Magreb y Sahel Occidental, OIET

³⁴ En diversas ocasiones, el gobierno estadounidense se ha mostrado a favor de reubicar las tropas que actualmente están destinadas en África Occidental, aunque por el momento han renovado y ampliado sus aportaciones en la región, manteniendo el apoyo al resto de socios internacionales presentes, principalmente, en Malí, Níger y Burkina Faso.

Guerra y epidemias: dos cabalgan juntos

Resumen

Es un lugar común el afirmar que de la situación creada por la COVID-19 saldrá un mundo diferente al que conocemos, generalmente para mejor. Se ha identificado el severo impacto de esta pandemia como un motor de cambio que puede facilitar el que, ante este enemigo común, las guerras y los conflictos armados puedan tener un final pacífico. Sin embargo, la experiencia histórica, el impacto real generado y las respuestas al llamamiento al cese de hostilidades realizado por el secretario general de Naciones Unidas, permiten augurar que no será así.

Palabras clave

COVID-19, pandemia, epidemia, guerra, paz, António Guterres.

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

War and epidemics: two riding together

Abstract

It is commonplace to affirm that a different world will emerge from the situation created by COVID-19, generally for the better. The severe impact of this pandemic has been identified as an engine of change that may facilitate that in the face of this common enemy, wars and armed conflicts may have a peaceful end. However, the historical experience, the real impact of the pandemic and the reactions to the appeal for a cessation of hostilities made by the Secretary General of the United Nations, suggest that this will not be the case.

Keywords

COVID-19, pandemics, epidemic, war, peace, António Guterres.

Los cuatro jinetes

Tradicionalmente, los cuatro jinetes del Apocalipsis se han identificado con el hambre, la guerra, la peste y la muerte. Aunque los cuatro pueden actuar por separado, el caballo de la guerra históricamente ha galopado en manada con los otros tres. De hecho, la guerra suele ser un factor catalizador que multiplica el impacto de los demás, no solo entre el personal combatiente, sino también entre la población civil y, con frecuencia, en países o zonas que nada tienen que ver con el conflicto. Muerte, hambre y enfermedades suelen superar lo previsto en los objetivos iniciales de la guerra y su duración suele superar a la del conflicto.

La muerte es inherente a la actividad bélica y matar enemigos es un resultado buscado de forma consciente. El hambre ha sido utilizada frecuentemente como arma, tanto para alcanzar objetivos tácticos y operacionales, por ejemplo, en asedios a fortalezas y ciudades, como para la consecución de efectos estratégicos que debiliten al adversario mediante bloqueos totales, o políticas de tierra quemada. La enfermedad, sin embargo, es un efecto rara vez buscado. Políticos y militares son conscientes de que es un factor incontrolable y el provocar enfermedades de forma voluntaria —lo que denominamos guerra biológica— es históricamente anecdótico. Una epidemia puede convertir en estéril una victoria; el marqués de Santa Cruz advertía de este riesgo al desaconsejar el saqueo de ciudades conquistadas porque «lleva aparejada la epidemia» que, con otros factores, convierte «en inútil desierto la que había de ser provechosa conquista»¹. Todo ello no obsta para que se dé por descontado que epidemias, enfermedades y plagas son un efecto colateral que aparece o se agrava en los conflictos armados.

El primer ejemplo de guerra biológica lo constituye el asedio de Caffa, en el siglo XIV, cuando los mongoles, en un último intento por tomar la ciudad, lanzaron a su interior cadáveres infectados con peste negra. Los mongoles tuvieron que levantar el asedio, diezmados por la enfermedad y acto seguido los habitantes evacuaron la ciudad a toda prisa, convirtiéndose en uno de los vectores de propagación de la epidemia que asoló Europa. Nadie resultó vencedor. Los resultados de la innovadora acción mongola sirvieron probablemente de disuasión para el empleo posterior de este tipo de guerra.

¹ SANTA CRUZ DE MARCENADO, Marqués de. *Reflexiones Militares*. Madrid: Comisión Española de Historia Militar. Edición del tercer centenario, 1984, p. 356.

También suele citarse como ejemplo la entrega de mantas infectadas de viruela a los indígenas que asediaban Fort Pitt durante la guerra de Pontiac en el siglo XVIII, que según algunos autores permitió levantar el asedio garantizando el control del valle del Ohio a los británicos. No hay unanimidad sobre la efectividad militar de la medida, porque el asedio duró un mes más y la enfermedad se extendió por todo el valle, afectando también a los colonos ingleses. Ambos casos tienen en común que la utilización de la enfermedad es algo de resultado incierto, a lo que se recurre como último recurso y cuando el bando que lo utiliza ya está padeciendo los efectos de la enfermedad y tiene aparentemente poco que perder si la comparte con el oponente.

Salvo estas excepciones, que como vemos están rodeadas de condicionantes muy específicos, lo normal es que nadie se decida a emplear la guerra biológica activa y voluntariamente. Pero, como hemos dicho, la enfermedad va a ser una compañera continua de la guerra. Las condiciones poco salubres en las que operan los ejércitos en campaña, la falta de aclimatación o de inmunidad frente a enfermedades endémicas de la zona de operaciones —las campañas británicas y francesas en Haití, o la guerra de Cuba son buenos ejemplos—, la destrucción o la debilidad del sistema sanitario, la escasez de productos sanitarios, el debilitamiento físico especialmente de la población civil... son terreno abonado para la aparición de epidemias de las que los propios ejércitos son los mejores vectores de propagación. La plaga italiana o peste de Milán que asoló el norte de Italia entre 1629 y 1631 fue introducida por las tropas imperiales, venecianas y francesas que recorrieron la región. Si a esto se añaden desplazamientos masivos y continuos más o menos importantes, pueden dar lugar a pandemias de alcance mundial, como la mencionada peste negra o la llamada gripe española de 1918.

Epidemias y paz

Si hemos dicho que no se suele optar por la guerra biológica de forma voluntaria, también podemos afirmar que, por lo general, el estallido de una epidemia por sí mismo no es suficiente para detener una guerra. Puede decidir una batalla o una campaña; provocar una rendición; el levantamiento de un asedio o forzar una tregua; incluso, en determinadas circunstancias, puede contribuir con otros factores al colapso de uno de los contendientes y provocar su derrota final. Todo ello es posible, pero rara vez los estragos producidos por una pandemia han llevado a los contendientes a firmar una paz duradera que les permita unir esfuerzos en la lucha contra el enemigo común. La peste negra y las epidemias y hambrunas que se originaron durante la Guerra de los 100 años no solo no acabaron con la disputa anglo-francesa, sino que dieron pie a otros brotes violentos como las *Jacqueries*. La epidemia de cólera que diezmó a ambos bandos por igual no trajo la paz a la guerra de Crimea. La gripe española no puso fin a la Primera Guerra Mundial, al contrario, su existencia se ocultó para poder continuarla.

La clave radica en que las epidemias y pandemias no tienen nada que ver con las causas que originan la guerra y, por lo general, una vez que se superan, vuelven a dejar en la superficie las razones irresolutas del conflicto y, por lo tanto, los motivos que la justifican. Tampoco deben desdeñarse, como bien apunta el analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Andrés González Martín, los intereses espurios de terceros actores interesados en que la guerra continúe (crimen organizado, terceros Estados, traficantes de armas, etc.), para los que la guerra viene a ser una forma de hacer negocios² y a los que el sufrimiento ocasionado por la enfermedad les resulta indiferente.

² GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. «El crimen organizado, el quinto jinete del Apocalipsis: la guerra de cinco bloques». *Documento de Análisis* 43/2018. IEEE. [Fecha de consulta 28/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA43_2018GONZALEZ-CrimenOrganizado.pdf.

La lógica de la guerra nos lleva a pensar con Luttwak³ que esta resuelve los conflictos mediante la victoria de uno de los contendientes o cuando ambos concluyen que continuar la guerra no es sostenible ni rentable —por ejemplo, porque sus recursos materiales o humanos han quedado exhaustos o amenazan con estarlo— y se ven obligados a llegar a un acuerdo. Sin embargo, de las epidemias y las pandemias, tal y como hemos visto, solo podemos esperar efectos directos —o generados por el miedo a estos posibles efectos— temporales con repercusiones tácticas e incluso operacionales. Pueden contribuir en gran medida, es cierto, al colapso de uno de los contendientes, como sucedió con los imperios centrales en la Primera Guerra Mundial, pero no son la causa principal.

Una epidemia, no obstante, podría generar una devastación tal, que ninguno de los bandos enfrentados pueda reclamar la victoria, al estilo de Caffa tras el levantamiento del asedio. Sería una situación similar a la provocada por el tsunami de 2004 que arrasó amplias zonas del golfo de Bengala incluyendo el norte de la isla de Sumatra, obligando al Gobierno indonesio y a la guerrilla de Banda Aceh a firmar una paz definitiva⁴. Esta situación resolutive exige efectos de carácter apocalíptico desencadenados en un plazo de tiempo muy reducido y en espacios geográficos concretos que permitan desequilibrar totalmente a alguno de los bandos enfrentados. Estas circunstancias son difíciles de conjugar e históricamente es casi imposible encontrar un ejemplo. Ni siquiera la peste negra del siglo XIV tuvo tal efecto, pues pese a la elevada mortalidad que provocó y a que afectó prácticamente a todo el mundo conocido, su lenta velocidad de propagación⁵ permitió el mantenimiento de las estructuras sociales y políticas y, con ellas, los intereses, ambiciones y objetivos que motivaban las guerras.

³ LUTTWAK, Edward N. «Give war a chance». *Foreign Affairs*. Julio/agosto 1999. [Fecha de consulta 27/4/2020]. Disponible en <https://peacelearner.files.wordpress.com/2010/01/edward-luttwak-give-war-a-chance1.pdf>.

⁴ Incluso en este caso, determinados analistas discuten si fue el nivel de destrucción ocasionado por la catástrofe o si fue la atención internacional que esta generó, lo que acabó empujando la solución pacífica del conflicto. En esta línea: DANIELS, Lesley-Ann. «Coronavirus and conflict: truces at times of crisis do not lead to peace on their own». *The Conversation*. 15/4/2020. [Fecha de consulta 30/6/2020]. Disponible en <https://theconversation.com/coronavirus-and-conflict-truces-at-times-of-crisis-do-not-lead-to-peace-on-their-own-135277>.

⁵ PUERTA, José Luis y otros. Capítulo tercero «Microorganismos y epidemias en la era de la globalización». *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad*. Cuadernos de estrategia 203. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos febrero 2020, p. 130.

Una conjunción de ambos factores —amplia devastación e instantaneidad— que conllevara el exterminio de la población o la destrucción total del sistema sociopolítico es posible que pudiera llevar a los supervivientes a olvidar el origen del conflicto, a superar sus recelos y a unir sus esfuerzos en busca de la mera supervivencia. Pero ello, a su vez, puede dar lugar a otros conflictos violentos en la lucha por el acceso y la posesión de los recursos básicos. El instinto de supervivencia se impone, continuamente, al sentido de solidaridad.

El siglo XXI no es una excepción. Aunque los medios pacíficos de resolución de conflictos y la cooperación internacional parecen haberse asentado —especialmente en lo que denominamos mundo desarrollado— allí donde el jinete de la guerra está presente, la aparición de enfermedades sigue siendo un factor más que no impide la continuación de la violencia.

Es fácil comprobar que los efectos de las epidemias y pandemias que se han producido desde el año 2000 hasta la fecha, no han sido ni apocalípticas, ni instantáneas. Es decir, no han reunido las condiciones necesarias para obligar a alcanzar la paz en ninguno de los conflictos bélicos en curso. Pese a la alarma que su aparición ha generado a nivel global como sucedió, en 2009, con la gripe aviar o, en 2014, con el ébola, ni siquiera han alcanzado la mortandad de las epidemias y plagas del pasado⁶. Consecuentemente, tampoco han supuesto en ningún caso el que los bandos enfrentados hayan quedado exhaustos o que hayan convertido en inalcanzables los objetivos perseguidos.

La crisis del ébola no detuvo los combates en la región africana de los Grandes Lagos. La rampante epidemia de cólera en Yemen de 2017, calificada como «sin precedentes» por Naciones Unidas, tampoco puso fin a la guerra en esa martirizada esquina de la península Arábiga. Incluso para los ejércitos occidentales, tan preocupados por la protección de la fuerza, cuando despliegan en operaciones internacionales, la existencia de brotes epidémicos o enfermedades endémicas, no suponen más que la necesidad de un refuerzo en las disposiciones sanitarias de campaña y de las medidas de prevención. Para nuestras fuerzas militares quedan lejos los tiempos en los que las muertes por razones médicas superaban a las causadas por el combate.

⁶ JARUS, Owen. «20 of the worst epidemics and pandemics in history». *Live Science*. 20/3/20. [Fecha de consulta 27/4/2020]. Disponible en <https://www.livescience.com/worst-epidemics-and-pandemics-in-history.html>.

La COVID-19

La aparición de la COVID-19 está teniendo unos efectos globales de alcance inesperado: ha paralizado durante un tiempo la producción industrial mundial, ha reducido a la mínima expresión el tráfico aéreo, ha provocado el caos en el sistema financiero, ha hundido el mercado del petróleo y ha supuesto un freno a la globalización⁷. El Fondo Monetario Internacional prevé una crisis económica superior a la de 1929⁸. A estos efectos, de alcance global, se añade la rapidez de propagación de la enfermedad, que en pocas semanas se ha extendido por todo el mundo. La mortalidad asociada a este coronavirus no es comparable a la de otras pandemias del pasado, como la gripe española, o del presente como el VIH, pero sus efectos además de socavar la economía mundial y alterar determinadas dinámicas sociales han generado una sensación de alarma y miedo pocas veces registradas en la historia. De algún modo, podría considerarse que reúne los requisitos de devastación e instantaneidad de los que hemos hablado.

Podría pensarse, en efecto, que los terribles efectos de la pandemia podrían facilitar arreglos pacíficos en las diferentes guerras que sacuden el planeta. Así parece haberlo entendido el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, quien el pasado 23 de marzo realizó un llamamiento para un «alto al fuego global e inmediato en todos los rincones del mundo»⁹.

⁷ SARTO FERRERUELA, Amable. «Bandadas de cisnes negros». *Documento de Opinión* 40/2020. IEEE. [Fecha de consulta 30/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO40_2020AMASAR_cisnesnegros.pdf.

⁸ GUIMON, Pablo. «El FMI pronostica para este año la mayor recesión desde la Gran Depresión de 1929». *El País*. 9/4/2020. [Fecha de consulta 27/4/2020]. Disponible en <https://elpais.com/economia/2020-04-09/el-fmi-preve-que-la-pandemia-provocara-el-mayor-impacto-en-la-economia-desde-la-gran-depresion.html>.

⁹ Texto completo del llamamiento en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-03-23/secretary-generals-appeal-for-global-ceasefire>. [Fecha de consulta 23/4/2020].

El llamamiento tuvo una respuesta inicial prometedora. Líderes religiosos como el papa Francisco; diferentes Estados miembros de Naciones Unidas, como España; otras organizaciones internacionales, como la Unión Africana y la Unión Europea; y grupos y organizaciones sociales de todo tipo, no tardaron en suscribir con entusiasmo el llamamiento. Más importante aún, algunos gobiernos y grupos armados envueltos en conflictos bélicos, también se hicieron eco del llamamiento y anunciaron medidas de diverso tipo como ofertas de diálogo e incluso declaraciones de alto el fuego unilateral.

Haciendo un rápido recorrido, encontramos respuestas esperanzadoras en conflictos de los cinco continentes¹⁰: declaraciones favorables de los enfrentados en el Donets; las autoridades israelíes y las de Gaza; el Gobierno y los rebeldes comunistas en Filipinas; Yemen, donde la coalición saudí anunció un alto el fuego de una quincena; Sudán con adhesión de Gobierno y grupos armados; los rebeldes de Camerún; el ELN en Colombia; declaraciones de los dos gobiernos que combaten en Libia, incluso los talibanes mostraron cierto interés¹¹.

Pero el propio Guterres, hombre experimentado y realista, señala que «hay una enorme distancia entre las palabras y los hechos, entre trasladar las declaraciones de paz al terreno y hacerlo en la vida de las personas»¹². Los hechos parecen darle la razón. El llamamiento no ha sido totalmente inútil, pero salvo en lugares donde ya existían negociaciones en estado avanzado como Sudán, el paso de las palabras a los hechos no se ha producido. El nivel de violencia se mantiene en el Donets, el Gobierno colombiano desdeña la oferta de diálogo del ELN, los enfrentamientos se han recrudecido en Libia, el Gobierno camerunés ignora a los rebeldes, los talibanes limitan su alto el fuego a las zonas bajo su control afectadas por la COVID...

¹⁰ International Crisis Group. «Global Ceasefire Call Deserves UN Security Council's Full Support». *Crisis Group Commentary*. 9/4/2020. [Fecha de consulta 23/4/2020]. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/global/global-ceasefire-call-deserves-un-security-councils-full-support>.

¹¹ GUTERRES, Antonio. «To silence the guns, we must raise the voices for peace». *United Nations*. 2/4/2020. [Fecha de consulta 27/4/2020]. Disponible en <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/update-secretary-general%E2%80%99s-appeal-global-ceasefire>.

¹² NOTICIAS ONU. «El llamado al alto el fuego mundial para ayudar a contener el coronavirus empieza a tener repercusión». *Noticias ONU*. Paz y Seguridad. 3/4/2020. [Fecha de consulta 23/4/2020]. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472342>.

Más aún, incluso en el ámbito de Naciones Unidas, Guterres no ha logrado un apoyo decidido a su iniciativa. La Asamblea General aprobó una declaración sobre la pandemia que aborda los efectos económicos de la COVID-19, pero ni siquiera menciona los conflictos bélicos. El Consejo de Seguridad abordó el tema en una de sus sesiones sin llegar a un acuerdo. Lo impidieron razones diversas que van desde la voluntad norteamericana de mantener sus operaciones contra el terrorismo, hasta el deseo chino que no se aborde el tema para evitar que se le responsabilice del origen de la pandemia¹³. Es más, la delegación china, respaldada por Sudáfrica, niega que la pandemia sea un asunto que deba abordar el Consejo dado que no es una materia que afecte a la seguridad.

Añadamos a este ambiente, las amenazas de Donald Trump de suspender la financiación que aportan los Estados Unidos a la Organización Mundial de Salud (OMS). Estados Unidos es el principal contribuyente a la OMS, sus donaciones suponen casi la cuarta parte del presupuesto de la organización. De producirse, esta suspensión puede poner en peligro, no solo los esfuerzos de coordinación en la lucha contra la pandemia de la COVID-19, sino también a los programas de salud y vacunación que está llevando a cabo en países del Tercer Mundo, frágiles y frecuentemente inestables en los que cualquier alteración puede degenerar en violencia¹⁴.

En este entorno, los esfuerzos de los enviados especiales de Naciones Unidas y de las distintas organizaciones y personalidades comprometidas con la búsqueda de la paz, han recibido un notable impulso con el llamamiento de Guterres. No obstante, resulta evidente que el proceso ha perdido impulso por las razones mencionadas, a las que podemos añadir la imposibilidad de algunos actores —principalmente grupos insurgentes— de controlar sobre el terreno táctico el mantenimiento real de la tregua¹⁵.

¹³ EFE. «El Consejo de Seguridad de la ONU discute por primera vez crisis de la COVID-19». *EFE NEWS*. 10/4/2020. [Fecha de consulta 23/4/2020]. Disponible en <https://www.efe.com/efe/usa/politica/el-consejo-de-seguridad-la-onu-discute-por-primera-vez-crisis-del-covid-19/50000105-4217925>.

¹⁴ JIMENEZ, Ángel. «La OMS “lamenta” la decisión de Trump y evaluará las consecuencias que tendrá en su trabajo». *Consalud*. 15/4/2020. [Fecha de consulta 28/4/2020]. Disponible en https://www.consalud.es/pacientes/especial-coronavirus/oms-lamenta-decision-trump-evaluara-consecuencias_77670_102.html.

¹⁵ GOWAN, Richard. «What’s Happened to the UN Secretary-General’s COVID-19 Ceasefire Call?». *Crisis Group*. 16//2020. [Fecha de consulta 30/6/2020]. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/global/whats-happened-un-secretary-generals-covid-19-ceasefire-call>.

Todo parece indicar que, en el mejor de los casos, solo conseguirán acuerdos para ceses el fuego, treguas y otros arreglos de carácter temporal.

Las que sí se están viendo afectadas son las operaciones internacionales de mantenimiento o apoyo a la paz y todas las actividades de seguridad cooperativa y misiones de adiestramiento y asesoramiento a terceros países. Los países que contribuyen con tropas y fondos han visto variar sus prioridades hacia la protección de su personal, lo que se une al recelo con el que los países receptores ven la llegada de personal procedente de países afectados por la pandemia como China o España. Las actividades operativas se han reducido al mínimo esencial y resulta obligado el revisar los procedimientos con los que se llevan a cabo las distintas actividades y operaciones, lo que tiene impacto innegable en el cumplimiento del mandato y en la consecución de hitos y objetivos intermedios¹⁶. La COVID-19 ha supuesto una paralización prácticamente completa de algunas misiones como las de adiestramiento de la Unión Europea o de la OTAN en distintas partes del globo, incluyendo repliegues temporales¹⁷. Supone la neutralización de facto de las capacidades de estas fuerzas desplegadas a favor de la paz, lo que contrasta notablemente con el reducido impacto sobre las actividades y el ritmo de operaciones de los bandos en conflicto. Desde este punto de vista, la COVID-19, al dificultar la labor de las tropas internacionales, lejos de estimular la búsqueda de la paz, podría favorecer un incremento del nivel de violencia en el corto plazo¹⁸.

A modo de conclusión

Es un lugar común el afirmar que nada será igual después de la COVID-19. En general, se prevén cambios positivos basados en las lecciones identificadas a tan alto coste. Estos autores sostienen que de esta pandemia emergerá una sociedad más solidaria,

¹⁶ DE CONING, Cedric. «The Impact of COVID-19 on Peace Operations». *IPI Global Observatory*. 2/4/2020. [Fecha de consulta 23/4/2020]. Disponible en <https://theglobalobservatory.org/2020/04/impact-covid-19-peace-operations/>.

¹⁷ FIORENZA, Nicholas. «Covid-19: European countries withdraw from Iraq». *Jane's Defence Weekly*. 27/3/2020. [Fecha de consulta 28/4/2020]. Disponible en <https://www.janes.com/article/95154/covid-19-european-countries-withdraw-from-iraq>.

¹⁸ Entre otros ejemplos, puede señalarse la creciente tensión entre Hezbolá e Israel en la frontera libanesa. HAREL, Amos. «As Israel and Hezbollah Trade Barbs, Army Sees Opportunity in Coronavirus Crisis». *HAARETZ*. 28/4/2020. [Fecha de consulta 28/4/2020]. Disponible en <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-tension-flares-on-israel-s-northern-border-unlikely-to-let-up-despite-coronavirus-1.8780094>.

menos basada en intereses materialistas, con una renovación de los sistemas políticos¹⁹. No todos coinciden en este análisis optimista y subrayan que el innegablemente tenebroso panorama económico va a introducir cambios en un sentido negativo, con retrocesos de bienestar y desarrollo equivalentes a décadas, con efectos especialmente devastadores en países frágiles cuya estabilidad puede verse afectada, con el consiguiente riesgo de estallidos violentos²⁰. En medio de estas dispares predicciones, un sector académico sostiene que por sí mismas, las pandemias no producen cambios radicales, ni en lo social ni en lo político. La forma en la que se gestionen puede, eso sí, modificar o acelerar tendencias ya existentes²¹.

Sea cual sea el impacto futuro de esta pandemia en otros ámbitos de la actividad humana, en el caso de las guerras, podemos concluir que la COVID-19 no va a tener efectos diferentes a los de otras pandemias y tampoco va a traer la paz al mundo, sino más desolación. Más allá de la tragedia que suponen los cientos de miles de muertos repartidos por el mundo, y pese a su terrible impacto sobre la economía y los hábitos sociales, esto no parece suficiente para obligar a renunciar a la guerra, al fin y al cabo, una actividad que ha acompañado al ser humano desde el inicio de los tiempos²². Siguiendo a Lesley-Ann Daniels podemos aventurar que el coronavirus puede cambiar el corazón de los combatientes y los Gobiernos, pero resulta insuficiente para alcanzar la paz si no se dan otras condiciones²³.

¹⁹ Un ejemplo, entre cientos, de esta tendencia puede encontrarse en BADÍA, Félix. «Después del coronavirus: ¿cómo cambiará nuestra vida?».

²⁰ En este sentido pueden encontrarse diversos artículos e informes en International Crisis Group «The COVID-19 Pandemic and Deadly Conflicts». [Fecha de consulta 28/4/2020]. Disponible en https://www.crisisgroup.org/pandemics_public_health_deadly_conflict y también: MARTÍN CUBEL, Fernando. «COVID-19, crisis de crisis existentes e inesperadas». *Documento de Opinión* 83/2020. IEEE. [Fecha de consulta 30/6/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO83_2020FERMAR_crisis.pdf.

²¹ CALVO ALBERO, José Luis. «¿Puede el COVID-19 cambiar el mundo?». *Documento de Opinión* 37/2020. IEEE. [Fecha de consulta 27/4/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO37_2020JOSCAL_cambiomundo.pdf.

²² Referencias a guerras desde el origen de los tiempos abundan en la Biblia, Caín y Abel o el Éxodo, por ejemplo. Ejemplos más palpables pueden encontrarse en las pinturas paleolíticas del Levante español. ARCO, Luis del. «Descubrimiento de pinturas rupestre en el barranco de Valltorta (Castellón)». *Informes. Boletín de la Real Academia de la Historia*. Julio-septiembre de 1917, pp. 10-ss. [Fecha de consulta 4/5/2020]. Disponible en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&ved=2ahUKewj2z_CtgpvpAhXkzoUKHQOUBaoQFjAKegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cervantesvirtual.com%2FdescargaPdf%2Fdescubrimiento-de-pinturas-rupestres-en-el-barranco-de-valltorta-castellon-0%2F&usq=AOvVaw04ox72jJm4_1PkeOddrQIZ.

Y, referencia más actual, como parte de su interesante tesis sobre el origen de la guerra, en GAT, Azar. «War in Human Civilization». *Oxford University Press*. New York: 2006, pp. 11-ss.

²³ DANIELS. *Op. cit.*

Esta pandemia no va a conseguir que se olviden los objetivos, los motivos, los intereses y las razones, por los que en distintas partes del mundo se ha llegado a la guerra como forma de resolver conflictos. No se olvidarán tampoco los agravios mutuos que, sin duda, aumentan en situaciones bélicas y tampoco eliminarán los intereses de terceros que favorecen la continuación del conflicto, indiferentes al sufrimiento ajeno.

El texto bíblico, con acierto, no descabalga al jinete de la guerra cuando aparece el de la peste. Su actividad solo contribuye a aumentar la desolación del género humano. Pese a su enorme impacto en todos los ámbitos, no va a solucionar los problemas que dan origen y mantienen vivos a los conflictos violentos; salvo que, en un agravamiento inesperado, la COVID-19 acabe eliminando los problemas al estilo de la peste en Caffa, o al del tsunami de 2004 que trajo la paz a Banda Ache. Dos cabalgan juntos, como James Stewart y Richard Widmark en el clásico de John Ford y por el momento, el jinete de la guerra seguirá cabalgando al costado del de la peste.

*Amable Sarto Ferreruela**
Coronel de Artillería DEM

#Boogaloo, un meme para el conflicto armado

Resumen

El pasado 20 de enero del año en curso, se produjo en la ciudad de Richmond, estado de Virginia, una manifestación a favor de lo contemplado en la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Esto es, el derecho a la tenencia y porte de armas. Como en los múltiples encuentros y protestas habituales de esta índole en el país, la de aquel día se caracterizó por una afluencia masiva de personas portando su armamento y diversa parafernalia pseudomilitar. Sin embargo, aquel día fue distinto.

En este documento analizaremos el porqué, así como el poder de lo digital, de lo viral, de los memes.

Palabras clave

EE. UU., armas, Constitución, memes, *Boogaloo*, Internet.

***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.

#Boogaloo, a meme for the armed conflict

Abstract

On January 20 of this year, a demonstration took place in the city of Richmond, Virginia, in favour of the Second Amendment to the United States Constitution. That is, the right to keep and bear arms. As in the many regular meetings and protests of this kind in the country, that day was characterized by a massive influx of people carrying their weapons and various pseudo-military paraphernalia. However, that day was different.

In this document we will analyse why, as well as the power of the digital, of the viral, of memes.

Keywords

USA, guns, Constitution, memes, Boogaloo, Internet.

Introducción

El pasado 20 de enero del año en curso, se produjo en la ciudad de Richmond, estado de Virginia, una manifestación a favor de lo contemplado en la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Esto es el derecho a la tenencia y porte de armas. Como en los múltiples encuentros y protestas habituales de esta índole en el país, la de aquel día se caracterizó por una afluencia masiva de personas portando su armamento y diversa parafernalia pseudomilitar. Sin embargo, en aquella jornada, muchos de los asistentes acudieron vistiendo camisas hawaianas e identificándose como los *Boogaloo Bois*. Tan singular indumentaria y lo particular de la forma de autocalificarse no hubiera quedado más que en una anécdota si no fuera porque, desde entonces, y al amparo de las crisis internas desatadas por la pandemia del coronavirus y la muerte a manos de la policía del ciudadano de raza negra George Floyd, la presencia de individuos armados «uniformados» de manera similar ha aumentado considerablemente y ha caracterizado muchas de las protestas relacionadas con ambas circunstancias¹. Debido a ello, las fuerzas del orden norteamericanas han incrementado sus esfuerzos para identificar los orígenes de tan particular movimiento social, tratando de valorar si supone una amenaza potencial para la seguridad interna del país dada la extensión de su implantación. Como tantas otras cosas en nuestros días, el origen de ello se encuentra en Internet.

¿Qué es un meme?

Prácticamente todo usuario de Internet habrá recibido, en un momento dado, alguna imagen o texto de carácter humorístico. Generalmente asociados a temáticas de actualidad o políticas, millones de estos archivos se envían a diario por la red y se conocen comúnmente con el nombre de memes. Por ello, cualquier internauta o usuario de las redes sociales se ve influenciado por estos mensajes breves, lo que contribuirá a formar su percepción de la realidad. El término «meme» fue acuñado, en 1976, por el biólogo Richard Dawkins. En su libro *El gen egoísta: las bases biológicas de nuestra conducta*, este autor afirma que las ideas se transfieren entre las personas de

¹ GOGGIN, Benjamin y GREENSPAN, Rachel E. «Far-right civil war accelerationists called the Boogaloo Bois are appearing at protests around the country with guns and Hawaiian shirts». *Insider*. 4 junio 2020. [Fecha de consulta 14/6/2020]. Disponible en <https://www.insider.com/boogaloo-bois-protest-far-right-minneapolis-extremist-guns-hawaiian-shirts-2020-5>.

forma semejante a como lo hacen sus rasgos físicos. Aplicando un modelo darwiniano, los memes «serían las pequeñas muestras de información cultural que, en forma de historias, cuentos, eslóganes, refranes, chistes o conceptos se trasladan de un ser humano a otro en el marco de las relaciones interpersonales»². De ahí se derivan dos importantes consecuencias. Por un lado, los memes contribuyen a configurar el pensamiento del individuo y este, en base a ello, determina sus creencias e ideología y, en última instancia, su comportamiento. Por otro, la transmisión y persistencia en el tiempo de las ideas presenta un marcado carácter evolutivo ya que presentan la capacidad de autorreplicarse y de variar para imbricarse en la cultura y el imaginario social. La transmisión de los memes entre los individuos se realiza, de acuerdo con ello, por imitación o por contagio³.

A pesar del enorme impacto que tuvo el trabajo de Dawkins en el ámbito de la psicología en las últimas décadas del pasado siglo, en lo que representa todo un ejemplo de su propia teoría, el término ha evolucionado con respecto a su significado original. Actualmente, un meme es un elemento básico de información cultural que se transmite a través de Internet de forma intencionada y orientada hacia algún propósito concreto. Generalmente, basados en imágenes, suelen presentar la información de forma simple y emocionalmente evocativa. Así, dada la forma en que se transmite la información en el ciberespacio, los memes son una forma de comunicación especialmente eficaz en dicho ámbito y, por ello, son tan habituales. Los que se difunden con mayor frecuencia son aquellos que se confeccionan sobre la base de una imagen, a la que se añade un escueto texto que suele ser de carácter humorístico o sarcástico y que los hace fácilmente comprensibles por múltiples audiencias. Hasta hace escasos años, la guerra en el ciberespacio se asumía como un conflicto sobre la infraestructura, sobre las redes y los sistemas de información. Pero, según crecieron las plataformas sociales, desarrollándose audiencias de cientos de millones de personas y se desarrollaron herramientas y algoritmos que amplifican ciertos mensajes,

² MARTINEZ PONTIJAS, Juan. «El combate memético». Revista Ejército 942, octubre 2019. Disponible en https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2019/942/accesible/Revista_Ejercito_Accesible.pdf.

³ WAAGE, Erick. «Applications of the Memetic Perspective in Inform and Influence Operations». *Small Wars Journal*, 13 de agosto 2013. [Fecha de consulta 12/6/2020]. Disponible en <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/applications-of-the-memetic-perspective-in-inform-and-influence-operations>.

un amplio abanico de actores se ha apercebido de que otra forma de agresión es posible gracias a estas formas básicas de información⁴.

El meme *Boogaloo*

Origen: segundas partes nunca fueron buenas

No puede sorprenderse el lector si descubre que el término *Boogaloo*, que da nombre al movimiento social que se presentara públicamente en Richmond el pasado enero, sea un meme de amplia circulación en las redes sociales estadounidenses. En su acepción original, la palabra *Boogaloo* hace referencia a un tipo de música que asocia ritmos afroamericanos y caribeños y que se hizo relativamente popular en los años 60 del pasado siglo. Sin embargo, la notoriedad actual del término en absoluto proviene de ese hecho. El origen del meme se remonta a 1984, año en que se estrenó la película sobre baile urbano llamada *Breakin' 2: Electric Boogaloo*. La cinta, producida con suma rapidez para aprovechar el éxito de su predecesora, recibió multitud de críticas por su escasa originalidad y por su claro ánimo comercial. Tanto es así que el término *Boogaloo* ha pasado a formar parte de la cultura norteamericana para referirse de forma jocosa a las segundas partes de baja calidad que frecuentemente siguen a obras originales y novedosas⁵.

A pesar de su origen burlesco, recientemente, el meme ha mutado y se ha propagado en las redes sociales con un significado mucho más preocupante desde el punto de vista de la seguridad interior de los Estados Unidos. Aunque ya se había detectado hace unos años, el término ha proliferado significativamente en las principales redes sociales, asociándose principalmente a grupos radicales de diversa índole, pero casi siempre asociado a la idea de una insurrección generalizada que degenerase en una segunda guerra civil norteamericana: el nuevo *Boogaloo*. A diferencia del conflicto decimonónico, este ya no sería entre estados, sino entre facciones políticas, grupos étnicos, y contra el Gobierno federal y sus instituciones. El elemento principal de la

⁴ ZAKEM, Vera; MCBRIDE, Megan K. y HAMMERBERG, Kate. «Exploring the Utility of Memes for U.S. Government Influence Campaigns», CNA. Abril 2018. Disponible en https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2018-U-017433-Final.pdf.

⁵ «The Boogaloo Movement – From Eccentric Distraction to Domestic Terror». *The Soufan Center*. 15 de junio de 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://thesoufancenter.org/intelbrief-the-boogaloo-movement-from-eccentric-distraction-to-domestic-terror/>.

narrativa del movimiento *Boogaloo* es su deseo de la defensa del derecho a la tenencia de armas hasta sus últimas consecuencias, aunque ello lleve al combate real contra las fuerzas gubernamentales o pudiera desencadenar un enfrentamiento civil. Los desencadenantes del *Boogaloo* se suponen de lo más variado y van desde la confiscación masiva de armamento a la detención o asesinato de defensores de las libertades civiles. Cuando se habla de estas hipótesis en las redes sociales, con suma frecuencia proliferan alrededor de las mismas toda suerte de comentarios violentos, planes subversivos y llamadas a una insurgencia generalizada. En este sentido, resulta sumamente difícil para las fuerzas de seguridad identificar la seriedad de las amenazas que se vierten o la intencionalidad real de los propósitos, ya que se formulan en torno a chistes, bromas o comentarios irónicos⁶.

Parecería inverosímil que un simple acontecimiento pudiera desencadenar un enfrentamiento de gran magnitud, pero no se debe subestimar el poder demostrado por el meme para aglutinar a personas de toda ideología y condición alrededor del mismo, especialmente cuando se presenta un futuro cercano muy marcado por posibles protestas y manifestaciones. En este marco, resulta especialmente preocupante el hecho de que en múltiples foros se apele al almacenamiento de armas y municiones o que ya se hayan producido varias detenciones de personas asociadas al movimiento *Boogaloo* que se consideran involucradas en el planeamiento de actos de violencia. En una de estas, Steven Carrillo, fue detenido el pasado 6 de junio bajo la acusación de haber tiroteado dos patrullas de policía y asesinado a un agente. En el momento de su arresto, en su coche había garabateado con su propia sangre la palabra *boog*, una abreviación del término original⁷.

Desarrollo: simbiosis con otros memes y explotación de acontecimientos reales

Aunque el meme *Boogaloo* se ha hecho viral recientemente en las principales plataformas sociales de Internet como son Instagram, Facebook, Twitter o TikTok, venía siendo utilizado profusamente por grupos de extrema derecha desde hace años

⁶ EVANS, Robert y WILSON, Jason. «The Boogaloo Movement Is Not What You Think». *Bellingcat*. 27 de mayo 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://www.bellingcat.com/news/2020/05/27/the-boogaloo-movement-is-not-what-you-think/>.

⁷ GIBBONS-NEFF, Thomas y MACFARQUHAR, Neil. «Air Force Sergeant with Ties to Extremist Group Charged in Federal Officer's Death». *The New York Times*. 16 de junio 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/06/16/us/steven-carrillo-air-force-boogaloo.html>.

en aplicaciones de menor difusión entre el público general. Su origen se puede encontrar inicialmente, desde 2014, en la red 4chanpero cuya viralidad ha aumentado exponencialmente desde 2018, momento en que el término se empezó a emplear en Facebook. El cambio de hábitat del meme se produce en el contexto marcado por la inestabilidad política y social de la era Trump. Desde entonces, decenas de grupos virtuales se han creado en la plataforma más utilizada del mundo empleando nombres como Patrioti/k/ Boogaloo Bois o The /K/oronavirus: Electric Boogaloo. Aunque Facebook tiene una política que permite el cierre de grupos que inciten a la violencia o al extremismo, lo cierto es que muchos escapan a su control. Una de las formas de evitar la censura de la red social ha consistido en la mutación del meme. Así, para asegurar su supervivencia en la red, se constata que, en ciertos foros, el término que da título a este artículo en ocasiones cambia a homónimos como *Big Luau* o *Big Igloo*. Como no puede ser de otro modo, ello ha tenido su traslado inmediato en las calles. El *Luau* es una fiesta tradicional hawaiana, motivo por el cual los integrantes del movimiento *Boogalo*, en sus apariciones públicas suelen mostrarse tanto con su armamento como con las coloridas camisas características del archipiélago pacífico. Del mismo modo, también es común la difusión de imágenes de iglús en los memes que se difunden por la red en apoyo a los principales postulados del grupo⁸.

Otra importante muestra de que el meme se desarrolla y es capaz de crear su propia narrativa asociada dentro de la heterogeneidad del movimiento social asociado al término *Boogaloo*, es el hecho significativo de que un importante número de memes conviven simbióticamente con él. Evidentemente, y derivado de lo anterior, son muchas las imágenes de iglús y de camisas hawaianas en los memes que difunden por las redes sociales los pertenecientes al grupo. Pero, junto con ellas, se constata un asociacionismo con otros memes conocidos en Internet. Uno de ellos, la rana Pepe tuvo una enorme difusión entre la comunidad conservadora estadounidense durante la campaña presidencial de 2016, en apoyo de los postulados del hoy presidente Donald Trump. No es casual que circule hoy por la red global, vestida con camisa hawaiana,

⁸ EVANS, Robert y WILSON, Jason. «The Boogaloo Movement Is Not What You Think». *Bellingcat*. 27 de mayo 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://www.bellingcat.com/news/2020/05/27/the-boogaloo-movement-is-not-what-you-think/>.

armada con un rifle y dando nombre a una supuesta organización orientada al combate virtual en Internet que se denomina 1st Memetic Warfare⁹.

La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 ha sido un auténtico catalizador para el movimiento *Boogaloo*. Durante los últimos meses, la palabra coronavirus ha aparecido asociada al meme, porque los miembros del grupo consideran que la crisis ha servido para concienciar a parte de la población norteamericana sobre la vigencia del derecho a portar armas, la necesidad de controlar la inmigración y la vulnerabilidad de las instituciones federales¹⁰. Siendo todos argumentos que ya circulaban asociados a *Boogaloo*, ello ha cristalizado aún más la idea de que el enfrentamiento civil entre norteamericanos se encuentra próximo.

Las protestas contra las medidas de confinamiento en muchos estados han permitido que los miembros de los diversos grupos que se relacionan alrededor del meme hayan salido a la escena pública, armados y desafiantes. De acuerdo con lo que se puede observar en las redes sociales, los Boogaloo Bois esperan, e incluso desean, que durante el verano se produzcan enfrentamientos armados con las fuerzas del orden y que, incluso, llegue a desencadenarse la segunda guerra civil¹¹. Muchos no se molestan en ocultar dichas apetencias en la red y, durante los últimos meses, las han manifestado cada vez más abiertamente en los foros ligados a movimientos proarmamento y de extrema derecha. Desde finales de marzo, buceando por las redes sociales, es relativamente sencillo encontrar memes y chistes más o menos elaborados sobre la necesidad de confeccionar artefactos explosivos caseros, de preparar refugios o de recopilar información para protegerse de la amenaza a las libertades individuales

⁹ GOLDENBERG, Alex y FINKELSTEIN, Joel. «Cyber swarming, memetic warfare and viral insurgency: how domestic militants organize on memes to incite violent insurrection and terror against government and law enforcement». *Network contagion Research Institute*. 7 de febrero 2020. [Fecha de consulta 15/6/2020]. Disponible en <https://ncri.io/reports/cyber-swarming-memetic-warfare-and-viral-insurgency-how-domestic-militants-organize-on-memes-to-incite-violent-insurrection-and-terror-against-government-and-law-enforcement/>.

¹⁰ «COVID-19 Disinformation briefing No. 2 Far-right mobilisation». *Institute for Strategic Dialogue*. 9 de abril 2020. [Fecha de consulta 22/6/2020]. Disponible en <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2020/04/Covid-19-Briefing-PDF.pdf>.

¹¹ BOGOST, Ian. «A New, Meme-Fueled Nostalgia for War». *The Atlantic*. 4 de enero 2020. [Fecha de consulta 15/5/2020]. Disponible en <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2020/01/world-war-iii-memes/604450/>.

que, de acuerdo con los Boogaloo Bois, suponen las medidas para limitar la expansión de la COVID-19¹².

Apoyándose en la dinámica creada por la crisis del coronavirus, las protestas y disturbios derivados de la muerte de George Floyd, el 25 de mayo, no han hecho más que afianzar esta tendencia. Ya sea para proteger sus propiedades y barrios o para acompañar en las manifestaciones, la presencia de personas armadas con simbología asociada al movimiento «memético» ha sido constante en las calles norteamericanas en las primeras semanas de junio. El proceso descrito demuestra que los memes, vinculados a hechos reales que apoyen su mensaje elemental, son una potentísima herramienta para amplificar las narrativas que les son asociadas previamente y condicionar las respuestas de los que los reciben. Cualquier acontecimiento que proporcione significado al relato se convierte, así, es una oportunidad para el combate «memético».

El contagio: un desafío de seguridad

Si bien es cierto que muchos estadounidenses siguen empleando el meme en su concepción socarrona original, se constata que un número creciente de personas lo emplea para aludir al enfrentamiento descrito. Como se ha mencionado anteriormente, el carácter ambiguo del meme representa un desafío para las fuerzas de seguridad, ya que la presentación burlona del término enmascara mensajes incitando a, por ejemplo, el atentado físico contra instalaciones militares o policiales. Así, al amparo de la pantalla que proporciona el meme *Boogaloo*, grupos radicales emergen y se organizan puesto que los medios habituales de rastreo digital no son capaces de discernir cuándo el término se emplea con fines potencialmente amenazantes de cuando se cita de forma humorística¹³. Lo que para algunos es un chiste, para otros es una forma de insurgencia que aprovecha la viralidad del término en la red. El nacimiento, desarrollo y

¹² EVANS, Robert y WILSON, Jason. «The Boogaloo Movement Is Not What You Think». *Bellingcat*. 27 de mayo 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://www.bellingcat.com/news/2020/05/27/the-boogaloo-movement-is-not-what-you-think/>.

¹³ GOLDENBERG, Alex y FINKELSTEIN, Joel. «Cyber swarming, memetic warfare and viral insurgency: how domestic militants organize on memes to incite violent insurrection and terror against government and law enforcement». *Network contagion Research Institute*. 7 de febrero 2020. [Fecha de consulta 15/6/2020]. Disponible en <https://ncri.io/reports/cyber-swarming-memetic-warfare-and-viral-insurgency-how-domestic-militants-organize-on-memes-to-incite-violent-insurrection-and-terror-against-government-and-law-enforcement/>.

difusión del meme *Boogaloo* constituye una prueba de que el combate memético en el ámbito de las amenazas internas puede evolucionar, pasando de ser la acción personal de individuos más o menos radicalizados a todo un movimiento de carácter subversivo que, en este caso, ha emergido como un sistema complejo adaptativo sumamente heterogéneo.

Cuando, en Internet, se analiza el intercambio de mensajes asociados al meme *Boogaloo* o cualquiera de sus derivados, se constata que, sorprendentemente, no existe una ideología concreta o predominante, no pudiendo asociarse exclusivamente a movimientos ultranacionalistas, supremacistas o racistas. La coherencia interna del movimiento proviene, por un lado, del ensalzamiento de ciertas figuras que son consideradas como ejemplo de una lucha ideológica centrada en la defensa del derecho a la posesión de armas particulares; y, por otro, de la difusión de una inmensa panoplia de imágenes, chistes, y mensajes asociados al meme original que le proporciona nombre¹⁴. Así, como consecuencia de las protestas derivadas de la muerte de George Floyd, los foros asociados al meme en Internet han sido un hervidero de comentarios tanto a favor como en contra de las manifestaciones. De hecho, lo amorfo del movimiento es un factor importantísimo que está asegurando la propia supervivencia de este. Con independencia de ello, es evidente que la narrativa central del movimiento es más que suficiente para motivar e incitar a la acción de sus miembros. Ello tiene implicaciones directas en el mundo físico puesto que puede desencadenar la movilización de personas radicalizadas con intención de provocar enfrentamientos y actos de violencia¹⁵.

¹⁴ EVANS, Robert y WILSON, Jason. «The Boogaloo Movement Is Not What You Think». *Bellingcat*. 27 de mayo 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://www.bellingcat.com/news/2020/05/27/the-boogaloo-movement-is-not-what-you-think/>.

¹⁵ «The Boogaloo Movement – From Eccentric Distraction to Domestic Terror». *The Soufan Center*. 15 de junio de 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://thesoufancenter.org/intelbrief-the-boogaloo-movement-from-eccentric-distraction-to-domestic-terror/>.

Un ejemplo especialmente paradigmático en este sentido se produjo el pasado 24 de noviembre en el estado de Nueva York. Aquel día, Alexander Booth, un veterano de guerra se enfrentó durante horas con las fuerzas policiales que, según el implicado, pretendían despojarle ilegalmente de sus armas. El propio Booth retransmitió los hechos en directo por Instagram bajo su seudónimo Whiskey Warrior 556, relacionándolos con el inicio de *Boogaloo*. El empleo del meme rápidamente viralizó la emisión en las principales redes sociales y ello tuvo repercusiones inesperadas. Inmediatamente, multitud de personas trataron de perturbar las operaciones policiales mediante llamadas telefónicas y mensajes centrados en crear confusión en Internet. Se inició entonces una auténtica campaña de apoyo que se tradujo en que, al ser detenido, Booth contaba con más de 130.000 seguidores en su cuenta de la red social citada. Así, al amparo del meme *Boogaloo*, multitud de personas se movilizaron tanto en el ciberespacio como en el mundo físico en apoyo de la actividad de uno de sus correligionarios¹⁶.

El caso de Whiskey Warrior 556 demuestra que, actualmente, la capacidad de movilización social no solo es rapidísima, sino que también se puede dirigir contra objetivos concretos. Ello, indudablemente, supone un desafío para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en lo que se refiere a seguridad ciudadana, control de fronteras o, incluso, vigilancia y protección de infraestructuras críticas. También demuestra que una importante problemática asociada a este meme, en particular, es el enorme factor de atracción que presenta para diversos grupos de la sociedad norteamericana. El énfasis que las imágenes y textos vinculados al meme *Boogaloo* ponen en la tenencia de armas y en la estética militar supone un desafío particular para las Fuerzas Armadas estadounidenses en tanto que algunos de sus miembros pudieran ser captados o radicalizados al amparo de su exposición a una narrativa fuertemente vinculada a una temática atractiva y familiar para ellos¹⁷. La posibilidad de «atacar» meméticamente y de forma tan concreta a este grupo social es evidente que representa

¹⁶ GOLDENBERG, Alex y FINKELSTEIN, Joel. «Cyber swarming, memetic warfare and viral insurgency: how domestic militants organize on memes to incite violent insurrection and terror against government and law enforcement». *Network contagion Research Institute*. 7 de febrero 2020. [Fecha de consulta 15/6/2020]. Disponible en <https://ncri.io/reports/cyber-swarming-memetic-warfare-and-viral-insurgency-how-domestic-militants-organize-on-memes-to-incite-violent-insurrection-and-terror-against-government-and-law-enforcement/>.

¹⁷ KELLER, Jared. «Meet the 'Boogaloo boys,' the violent extremists attracting members of the US military». *Task and Purpose*. 24 de junio 2020. [Fecha de consulta 24/6/2020]. Disponible en <https://taskandpurpose.com/analysis/boogaloo-movement-explainer>.

una magnífica oportunidad para las naciones adversarias de los Estados Unidos que deseen alimentar el proceso disruptivo¹⁸. En este sentido, se tiene constancia de que Rusia e Irán se encuentran inyectando memes ligados a la narrativa conspirativa del movimiento *Boogaloo* con objeto de viralizar aún más sus ideas tanto en el seno de las Fuerzas Armadas como en el conjunto de la población norteamericana.

En efecto, la viralidad de un meme lo convierte en un arma de influencia de primer orden. La popularidad del *Boogaloo* hace que se torne «contagioso» y que, al propagarse por las redes sociales más populares, personas que normalmente no interactúan con contenidos similares se vean expuestas a las narrativas asociadas al mismo. No solo los países citados han aprovechado la coyuntura, también lo han hecho grupos radicales de extrema derecha que han podido identificar claramente que el movimiento social creado alrededor de *Boogaloo* es terreno fértil para el adoctrinamiento y reclutamiento de personas que, en otras circunstancias, no hubieran estado al alcance de sus postulados¹⁹. Esto demuestra que la detección de memes, especialmente de aquellos con doble sentido, es fundamental para asegurar que, bajo el paraguas de estos, no puedan desarrollarse movimientos radicales susceptibles de aprovechar dicha circunstancia para hacer proselitismo de sus ideologías.

El nacimiento, desarrollo y potenciales consecuencias en el entorno material de la viralización del meme *Boogaloo* demuestra que es preciso disponer de organizaciones e instituciones de seguridad y defensa que comprendan y practiquen el combate memético. No solo se antoja imperativo el detectar las narrativas dañinas, también es necesario contar con la capacidad de contrarrestarlas mediante el uso de memes propios. Conseguir que un meme se vuelva viral y tenga el impacto del que protagoniza este artículo es sumamente complejo y, como se ha reflejado, requiere la concurrencia de diversas circunstancias y de un terreno social fértil para ello. Es fundamental que el meme sea simple, presente resonancia cultural y se desarrolle en línea con acontecimientos que tengan lugar en el mundo físico. Pero, una vez que un meme se torna viral en las redes sociales, es casi indestructible. Por lo tanto, es crítico

¹⁸ ASCOTT, Tom. «How memes are becoming the new frontier of information warfare». *Australian Strategic Policy Institute*. 19 de febrero 2020. [Fecha de consulta 8/6/2020]. Disponible en <https://www.aspistrategist.org.au/how-memes-are-becoming-the-new-frontier-of-information-warfare/>.

¹⁹ ELLIS, Emma G. «The Meme-Fueled Rise of a Dangerous, Far-Right Militia». *Wired*. 6 de junio 2020. [Fecha de consulta 12/6/2020]. Disponible en <https://www.wired.com/story/boogaloo-movement-protests/>.

detectarlo, atacarlo y neutralizarlo antes de que el mensaje que pretende difundir se consolide. Ello solo puede realizarse mediante la difusión de otros memes que contrarresten su mensaje. Lograrlo requiere, por parte de las fuerzas de seguridad y defensa, de una aproximación holística, proactiva y dinámica al campo de batalla que representan las redes sociales.

El combate memético como vacuna

Y es que, en efecto, percibir las redes sociales como un auténtico campo de batalla es el paso inicial por dar para que, desde el Estado, se pueda dar respuesta adecuada a este tipo de amenazas. La información en Internet se propaga de forma rápida y amplia, lo que implica un impacto en las percepciones de las audiencias a las que llega y, por ende, en sus comportamientos y actitudes. Adoptar una perspectiva memética sobre las redes sociales permite percibir la competición por la narrativa de forma permanente. Cada intercambio de memes persigue el dominio del relato mediante, por un lado, el refuerzo de los mensajes propios; y, por otro, el ataque a los de los adversarios. Es imperativo asumir que los memes son, a pesar de su apariencia inocua, elementos imprescindibles en las campañas de influencia de nuestros días. Son muchos los expertos que ya han alertado sobre la necesidad imperiosa de que los Estados occidentales se doten de las herramientas necesarias para afrontar el combate memético. Tanto la OTAN como algunos países ya han dado pasos significativos en ese sentido, aunque con discretos resultados hasta la fecha²⁰.

²⁰ GRAMER, Robbie. «Can NATO weaponize memes?». *Foreign Policy*. 13 de abril 2017. [Fecha de consulta 15/6/2020]. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2017/04/13/nato-cyber-information-warfare-battle-of-ideas-memes-internet-culture/>.

Para su correcto funcionamiento en este ámbito, las instituciones de seguridad y defensa encargadas del análisis de las redes sociales para la persecución de memes perniciosos deben dotarse de herramientas digitales potentes y desarrollar los procedimientos de intercambio de información necesarios para producir las alertas con la antelación necesaria y poder reaccionar adecuadamente²¹. Tecnologías como la inteligencia artificial y el *big data* son imprescindibles para monitorizar y realizar el seguimiento del radicalismo en las redes sociales y evitar que ideas extremistas se propaguen por las principales plataformas. Ello, sin embargo, no puede aplicarse sin la activa participación de estas desde los primeros instantes de difusión de los memes que camuflen mensajes potencialmente peligrosos. El movimiento *Boogaloo*, como se ha citado, surgió en redes como 4chan o 8chan que no son las habitualmente empleadas por la población general²².

En la actualidad, como se ha dicho, Facebook se ha convertido en la principal plataforma de difusión de las narrativas de un movimiento que prepara activamente el enfrentamiento armado contra todo aquel «enemigo» que se atreva a cuestionar lo que sus integrantes consideran como su derecho casi sagrado de tener y portar armas. Las compañías tecnológicas ya han interiorizado que la guerra de las narrativas es real y que está teniendo profundas consecuencias en el mundo y, aunque con diferencias entre unas y otras, tratan de contribuir a limitar la difusión de mensajes potencialmente peligrosos. Desde el 1 de mayo, tanto Facebook como Instagram, dos de las redes sociales más extendidas, han modificado sus políticas de difusión para prohibir el uso de términos asociados a la palabra *Boogaloo*, pero ello no parece haber tenido impacto alguno, hasta la fecha, en la contención de la difusión del meme. Para el meme *Boogaloo*, las restricciones han llegado demasiado tarde²³.

²¹ GIESEA, Jeff. «It's time to embrace memetic warfare». *NATO STRATCOM Center of Excellence*. Open Publications. Spring 2017. Disponible en <https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/open201705-memetic1.pdf>.

²² GOLDENBERG, Alex y FINKELSTEIN, Joel. «Cyber swarming, memetic warfare and viral insurgency: how domestic militants organize on memes to incite violent insurrection and terror against government and law enforcement». *Network contagion Research Institute*. 7 de febrero 2020. [Fecha de consulta 15/6/2020]. Disponible en <https://ncri.io/reports/cyber-swarming-memetic-warfare-and-viral-insurgency-how-domestic-militants-organize-on-memes-to-incite-violent-insurrection-and-terror-against-government-and-law-enforcement/>.

²³ EVANS, Robert y WILSON, Jason. «The Boogaloo Movement Is Not What You Think». *Bellingcat*. 27 de mayo 2020. [Fecha de consulta 20/6/2020]. Disponible en <https://www.bellingcat.com/news/2020/05/27/the-boogaloo-movement-is-not-what-you-think/>.

El caso del meme *Boogaloo* demuestra que, por su facilidad de producción, atractivo y persistencia, las muestras simples de información que definiera Dawkins se han convertido en un elemento indispensable para combatir en el campo de batalla de las ideas que representa Internet, ya que permiten la difusión de las narrativas propias con suma eficacia, pero también la degradación de las del adversario. Teniendo esto en consideración, dado que Internet y las redes sociales son entornos en los que se está desarrollando actualmente gran parte de la actividad de la humanidad, resulta fundamental comprender qué movimientos e ideas viralizan los memes, ya que ineludiblemente se trasladarán de una forma u otra al mundo físico. El combate memético tiene, ciertamente, una apariencia ridícula si se consideran otras formas de influencia. Y, sin embargo, es sumamente efectivo como demuestra el proceso descrito.

En un escenario marcado por la crisis del coronavirus, el inminente periodo electoral para la presidencia y los disturbios asociados a la muerte de Floyd, el movimiento social construido alrededor de lo que, en su momento, fuera un chiste, una palabra jocosa, se ha constituido como una amenaza de primera magnitud para la seguridad interior estadounidense.

*Juan Martínez Pontijas**

Comandante del Ejército de Tierra, DEM
Analista del Mando de Operaciones del EMAD

Cisnes negros: ébola y COVID-19

Resumen

La pandemia de la COVID-19 que actualmente estamos viviendo, presenta importantes similitudes con la epidemia de ébola que azotó África Occidental entre los años 2013 y 2016. Este artículo busca señalar y analizar los puntos en común de ambas crisis, destacando su aparición repentina, el hecho de que ambas son «enfermedades del cuidador» y que ambas tuvieron que ser afrontadas con unos medios insuficientes.

Una vez se han señalado estas debilidades estructurales, se propone una serie de medidas de refuerzo sistémico que conciernen tanto a las capacidades sanitarias nacionales de cada país, como a la estructura y las leyes internacionales; destacando especialmente el papel de la OMS y del Reglamento Sanitario Internacional.

Palabras clave

Ébola, coronavirus, pandemia, epidemia, COVID-19.

***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.

Black Swans: Ebola and COVID-19

Abstract

The COVID-19 pandemic that we are currently suffering bears important similitudes to the Ebola epidemic that shook Western Africa in 2013-2016. This article aims to highlight and analyse the common grounds of both crises, highlighting their sudden appearance, the fact that both diseases qualify as «caregiver's diseases» and that they were faced with an important lack of resources.

Once these structural vulnerabilities have been highlighted, this article proposes some points of systemic reinforcement, concerning both the national healthcare systems' capacities and the international level, paying especial attention to the role of the WHO and of the International Health Regulations.

Keywords

Ebola, coronavirus, pandemics, epidemics, COVID-19.

Introducción: heraldos de la COVID-19

Durante mucho tiempo se creyó que los cisnes solamente podían ser blancos hasta que se encontraron cisnes negros en Australia. Aunque este descubrimiento fue chocante en su época, cuando se analizó la cuestión *a posteriori* siempre pareció previsible y lógico que los cisnes pudieran ser negros.

La metáfora del cisne negro es habitualmente empleada en economía para designar un hecho que se considera inesperado o altamente improbable, que genera un gran impacto y que, en retrospectiva (es decir, una vez ha sucedido), parece lógico pensar que se pudo haber predicho¹.

Ciertamente, la repentina irrupción de la COVID-19 para muchos ha sido una desagradable sorpresa o, directamente, un auténtico desastre. Incontables planes, proyectos, ilusiones y vidas han sido destruidos por el advenimiento de este terrible cisne negro, que parece haber surgido de la nada.

A principios de junio de 2020, comenzando un proceso de desescalada en España, las cifras globales del coronavirus son sorprendentes: más de seis millones de infectados y más de 370.000 muertes². A este terrible cómputo de pérdidas humanas hay que sumarle, además, el daño que ha sufrido la economía mundial y que algunos expertos ya califican como el mayor desde la Gran Depresión de 1930³.

La COVID-19 ciertamente ha golpeado duramente nuestro mundo y nos ha dejado frente a un futuro incierto. Y una pregunta asalta a muchos: ¿pudo haberse evitado?, ¿pudo haberse previsto?

El tiempo de confinamiento ha sido fértil para la reflexión, y han salido a la luz numerosos elementos «proféticos» con menor o mayor base lógica:

¹ «¿Qué es un cisne negro?». *El Orden Mundial*. [Fecha de la consulta 1/6/2020]. Disponible en <https://elordenmundial.com/que-es-un-cisne-negro/>.

² «Johns Hopkins COVID-19 Case Tracker». *Johns Hopkins University of Medicine*. [Fecha de la consulta 1/6/2020]. Disponible en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

³ «Coronavirus: Worst economic crisis since 1930s depression, IMF says». *BBC News*. 9 de abril de 2020. [Fecha de la consulta 1/6/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/business-52236936>.

En una *TED-talk* realizada hace cinco años, el famoso multimillonario fundador de Microsoft, Bill Gates, ya advirtió de la grave amenaza que supondría una posible enfermedad contagiosa en el actual mundo hiperconectado⁴.

Los amigos de lo esotérico apuntan a un libro de 2008 escrito por la futuróloga Sylvia Browne, en el que se habla expresamente de una enfermedad similar a una neumonía que azotará al mundo en 2020⁵. Tampoco han escaseado aquellos que han buscado en el coronavirus señales del apocalipsis bíblico⁶.

Al margen de *fake news*, visiones arcanas y previsiones racionales, lo cierto es que los heraldos del coronavirus ya han estado aquí; y han sido largamente ignorados por mucho tiempo.

Estos heraldos han sido otras enfermedades contagiosas epidémicas, tales como el SARS⁷, el SIDA⁸ y, especialmente, el ébola. Todas ellas han puesto de manifiesto la existencia de una debilidad sistémica a nivel global a la hora de enfrentarnos a este tipo de emergencias.

Probablemente, muchas personas en la actualidad recuerden la pequeña conmoción que se vivió en 2014 en España a raíz del ébola. Todo comenzó cuando Miguel Pajares⁹, un religioso español, se contagió con esta enfermedad mientras trabajaba en el África Occidental. El padre Pajares fue repatriado y el día 7 de agosto de 2014 llegó a la base aérea de Torrejón de Ardoz, siendo inmediatamente ingresado en el hospital Carlos III de Madrid entre fuertes medidas de seguridad.

⁴ GATES, Bill. «¿La próxima epidemia? No estamos listos». *TED talks*. [Fecha de la consulta 1/6/2020]. Disponible en https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready?language=es.

⁵ «Una futuróloga predijo el coronavirus en 2008». *La Vanguardia*. 12 de marzo de 2020. [Fecha de la consulta 1/6/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/television/20200312/474098133020/coronavirus-futurologa-predijo-covid-19-sylvia-brown-end-of-days-libro.html>.

⁶ RIVERA, Selene. «Coronavirus, ¿el principio de un Apocalipsis? Experto responde 6 desafiantes preguntas». *Los Ángeles Times*. 17 de abril de 2020. [Fecha de la consulta: 1/6/2020]. Disponible en <https://www.latimes.com/espanol/california/articulo/2020-04-17/es-el-coronavirus-el-principio-del-fin-del-mundo-ellos-lo-afirman>.

⁷ «Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS)». *Organización Mundial de la Salud*. [Fecha de la consulta 5/6/2020]. Disponible en <https://www.who.int/topics/sars/es/>.

⁸ «Síndrome de Inmunodeficiencia Humana (SIDA)». *Organización Mundial de la Salud*. [Fecha de la consulta 5/6/2020]. Disponible en https://www.who.int/topics/hiv_aids/es/.

⁹ «El padre Miguel Pajares, 18 años entregado a las misiones y los enfermos». *El Mundo*. 12 de agosto de 2014. [Fecha de la consulta 2/6/2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/salud/2014/08/12/53e9e220e2704ea6448b4572.html>.

A pesar de los intensos cuidados recibidos, el religioso de 75 años de edad falleció el 12 de agosto¹⁰. No obstante, una de las auxiliares de enfermería que le atendía, Teresa Romero, se contagió y se convirtió en la primera y única infectada española de ébola fuera de África¹¹. Tras un largo y duro proceso de aislamiento y recuperación, la auxiliar de enfermería superó completamente la enfermedad y España fue declarada «país libre de ébola»¹².

Estados Unidos no fue tampoco ajeno al brote de ébola en África. Dos misioneros norteamericanos fueron, igualmente, repatriados una vez resultaron infectados¹³ y causaron un importante pánico en EE. UU.¹⁴.

El origen de ambos casos, el español y el estadounidense, está en la epidemia de ébola que tuvo lugar en 2013 y 2016, en África Occidental, concretamente en los países de Liberia, Sierra Leona y Guinea.

Estas páginas analizarán las principales características del brote de ébola de 2013-2016, destacando una serie de elementos que pueden establecerse en común con el brote de COVID-19 que nos ha azotado en 2020.

Características comunes

Obviamente, es imposible saber cómo, dónde y cuándo una catástrofe de esta índole volverá a suceder. Las enfermedades surgen, mutan y evolucionan de forma natural, por lo que ningún sistema de predicción o alerta temprana será totalmente eficaz¹⁵. No obstante, a pesar de lo anterior, esto no puede encerrarnos en una perspectiva

¹⁰ LÓPEZ, Ángeles. «Fallece el sacerdote Miguel Pajares afectado por el virus del ébola». *El Mundo* 12 de agosto de 2014. [Fecha de la consulta 2/6/2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/salud/2014/08/12/53e9d061ca4741e0518b456c.html>.

¹¹ EFE. «Teresa Romero, la primera infectada por el ébola en España: Lo más duro fue que me culparan del contagio». *La Vanguardia*. 6 de octubre de 2019. [Fecha de la consulta 2/6/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20191006/47841123449/teresa-romero-ebola-espana.html>.

¹² TORRES, Alejandra. «La OMS comunica a Sanidad que España está libre del ébola». *El País*. 2 de diciembre de 2014. [Fecha de la consulta 2/6/2020]. Disponible en https://elpais.com/politica/2014/12/02/actualidad/1417522554_690731.html.

¹³ SOTERAS, Ana. «Cuando el ébola llegó a España y a Estados Unidos, el mundo despertó». *EFE*. 2 de agosto de 2015. [Fecha de la consulta 2/6/2020]. Disponible en <https://www.efesalud.com/cuando-el-ebola-llego-a-espana-y-a-estados-unidos-el-mundo-desperto/>.

¹⁴ MOON, Suerie et al. «Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola». *The Lancet*, Vol. 386. November 28, 2015, p. 2206. [Fecha de la consulta 4/6/2020]. Disponible en [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(15\)00946-0.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(15)00946-0.pdf).

¹⁵ Ídem, pp. 2208-2210.

derrotista y victimista. Para enfrentarnos a una futura pandemia, la única forma lógica de actuar pasa por un refuerzo general de las capacidades sanitarias básicas a nivel global y por la mejora de la coordinación y las leyes internacionales¹⁶.

Y este objetivo solo puede conseguirse a través del estudio y el análisis de las lecciones que previas crisis nos han enseñado. Con independencia de cómo y cuándo vaya a golpeararnos la siguiente pandemia, hay una serie de elementos que podemos analizar y de los que podemos aprender para mejorar nuestras expectativas de cara al futuro.

Aparición repentina

La comunidad científica tenía conocimiento de la existencia del ébola desde mediados de la década de los 70¹⁷, pero nunca había pasado de ser una preocupación menor. Antes de 2013, ya se habían registrado alrededor de 25 brotes de ébola, todos ellos en África Central (Congo, Sudán, Uganda, Gabón, etc.)¹⁸. Pero fueron episodios bastante cortos, geográficamente limitados y sin un impacto especialmente llamativo, no pasando muchos ellos de 50-60 muertes, y de unos escasos cientos en los escenarios más graves.

El gran brote en África Occidental probablemente comenzó en Guinea a finales de 2013 y, de una forma totalmente inesperada, alcanzó una gravedad mucho mayor que la suma de todos los casos anteriores. A fecha de noviembre de 2015, aún sin haber sido controlado, dejaba un saldo aproximado de más de 11.000 muertos y 28.000 afectados¹⁹.

Llama la atención el hecho de que nunca se habían dado casos de ébola en esta zona con anterioridad, por lo que los científicos no esperaban que se pudiera producir esta

¹⁶ Ídem, p. 2217.

¹⁷ FARMER, Paul. «Diary: Ebola». *London Review of Books*, Vol. 36, N.º 20. 23 de octubre 2014. [Fecha de la consulta 4/6/2020]. Disponible en <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v36/n20/paul-farmer/diary>.

¹⁸ REWAR, Sudash & MIRDHA, Dashrath. «Transmission of Ebola Virus Disease: An Overview». *Annals of Global Health*, 80, N.º 6, pp. 444–451, pp. 444-446. [Fecha de la consulta 4/6/2020]. Disponible en <https://annalsofglobalhealth.org/articles/abstract/10.1016/j.aogh.2015.02.005/>. SEVILLA, Beatriz. «Casos y fallecimientos registrados por el virus del ébola 1976-2018». *Statista*. [Fecha de la consulta 2/6/2020]. Disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/636550/casos-y-fallecimientos-registrados-por-el-virus-del-ebola/>.

¹⁹ SUERIE, Moon *et al.* *Op. cit.*, p. 2205.

enfermedad en África Occidental²⁰. Este «factor sorpresa» se sumó a las más que evidentes deficiencias materiales, organizativas, políticas, científicas y de personal que estos países sufrían, ya que todos ellos carecían de un estable y funcional aparato de salud pública²¹.

La aparición del coronavirus, estando sus orígenes todavía envueltos en misterio, guarda no pocas similitudes con el brote de ébola. Fuera la COVID-19 originado por una zoonosis o por cualesquiera otros motivos, lo cierto es que encontró al mundo con la guardia baja; y que se extendió rápidamente, lo que no es extraño, teniendo en cuenta el enorme nivel de interconexión y globalización actuales²².

«La enfermedad del cuidador»

A grandes rasgos se conoce como «enfermedad del cuidador» (*caregiver's disease*) a cualquier tipo de patología que tenga una alta posibilidad de infectar a la persona que está atendiendo al enfermo²³; y, por lo tanto, de convertir a esta persona en un foco de enfermedad. El cuidador puede ser un profesional de la salud, como un médico o una enfermera, o simplemente un miembro de la familia o un amigo que esté tratando al individuo afectado.

Teniendo en cuenta que los cuidadores han de estar en cercano contacto con el paciente, el riesgo de infección que corren al tratar enfermedades contagiosas es más que razonable y evidente. Las «enfermedades del cuidador» son, además, notablemente insidiosas y peligrosas por varios motivos²⁴:

- El primero de ellos es el hecho de que el propio cuidador se convierte en potencial foco de infección y de transmisión. En el caso tanto del coronavirus como del ébola, un paciente sano que acude a su centro de salud puede correr riesgo de ser infectado si es tratado por un médico que esté contagiado.

²⁰ Ídem, p. 2006.

²¹ Ídem, p. 2209.

²² Ídem, p. 2205.

²³ «Editorial. Ebola: protection of health-care workers». *The Lancet*, Vol., 384. Diciembre 20/27, 2014, p. 2174; FARMER, Paul. «The Caregivers' Disease». *London Review of Books*. Vol. 37, N.º 10. 21 de mayo de 2015. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v37/n10/paul-farmer/the-caregivers-disease>.

²⁴ FARMER, Paul. «Diary: Ebola». *Op. cit.*

- En segundo lugar, cabe destacar que este tipo de patologías debilitan la capacidad de la sociedad para luchar contra la propia enfermedad. Atacando a los profesionales de la salud, que son la principal línea de defensa de cualquier país contra las enfermedades y pandemias, se logra debilitar la resistencia general y la capacidad de reacción de dicho país.
- Finalmente, este tipo de aflicciones obliga a los médicos y al resto de personal sanitario a buscar un complejo equilibrio entre el cuidado a los pacientes y su seguridad personal.

A fecha de 18 de mayo de 2020, aproximadamente 51.000 sanitarios españoles han sido infectados²⁵, de un total de 240.000 ciudadanos que han contraído la enfermedad²⁶. Esto hace que la proporción de ciudadanos/sanitarios infectados sea prácticamente de cuatro a uno²⁷.

Durante la crisis del ébola, *The Lancet* cifró en aproximadamente 600 los casos de trabajadores sanitarios infectados en una muestra de unos 17.000 casos²⁸ totales confirmados. Una proporción de aproximadamente veintisiete a uno²⁹. Casi siete veces menor que el ratio de España. En términos relativos vemos que, en el caso de España y el coronavirus, aproximadamente un 21,25 % de los infectados fueron sanitarios; frente a un 3,5 % en el caso del ébola.

El ébola, no obstante, tiene menor capacidad de contagio. Esta enfermedad solo se transmite entre humanos a través del contacto físico directo con fluidos corporales de un individuo afectado, como pueden ser la sangre y, en menor medida, la saliva³⁰. Este virus también puede transmitirse por contacto con objetos previamente contaminados, pero el riesgo de transmisión a través de las superficies es bajo y, lo más importante, no es un patógeno que se transmita por el aire³¹.

²⁵ ARROYO, Jesús & LEO, Javier. «Coronavirus: estadística de profesionales sanitarios contagiados en España». *Redacción médica*. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://www.redaccionmedica.com/secciones/interactivos/coronavirus-medicos-contagiados-sanitarios-5123>.

²⁶ «Johns Hopkins COVID-19 Case Tracker». *Op. cit.* [Fecha de la consulta 6/6/2020].

²⁷ Nótese que los 51.000 sanitarios infectados, al formar parte de la población, deben ser sustraídos del cómputo total. $240.000 - 51.000 = 189.000$. Por otro lado, $189.000 / 51.000 = 3,7$.

²⁸ «Editorial. Ebola: protection of health-care workers». *Op. cit.*, p. 2174.

²⁹ Siguiendo la lógica anterior, $17.000 - 600 = 16.400$. Por otro lado, $16.400 / 600 = 27,3$.

³⁰ REWAR, Sudash & MIRDHA, Dashrath. *Op. cit.*, p. 444.

³¹ «What we know about transmission of the Ebola virus among humans». *World Health Organization*. [Fecha de la consulta 4/6/2020]. Disponible en <https://www.who.int/mediacentre/news/ebola/06-october-2014/en/>.

Incluso con estas características, el ébola fue capaz de expandirse con enorme rapidez. No obstante, si se compara con el coronavirus, vemos que este último se transmite a mucha mayor velocidad y más fácilmente.

La principal vía de transmisión de la COVID-19³² es el contagio de persona a persona a través de gotículas que salen disparadas por la nariz o la boca de un individuo infectado, sea al toser, estornudar, respirar o hablar. El virus en estas gotículas, además, puede permanecer activo en superficies por periodos de tiempo considerables.

Si bien la capacidad de contagio de ambas enfermedades no resulta comparable, siendo mucho mayor la de la COVID-19, es evidente que ambas son «enfermedades del cuidador». Para hacer frente a una patología así se hace imprescindible la disponibilidad de equipos de protección³³ para el personal sanitario. Esto enlaza con la siguiente consideración: la falta de medios.

Falta de medios

Las sociedades del África Occidental afectadas por el ébola eran vulnerables, pues acababan de salir de años de guerra (Liberia y Sierra Leona) y de una dictadura (Guinea). Debido a esto, carecían de los medios³⁴ sanitarios necesarios para hacer frente de manera eficaz a una emergencia. Obviamente, resulta injusto comparar el sistema sanitario de cualquiera de estos países con el de España y, sin embargo, aparecen algunas similitudes interesantes.

Ligado con el punto anterior, cabe destacar que gran cantidad de médicos y enfermeras, en ambos casos, fueron infectados por no disponer de equipos de protección individual³⁵. Tanto en el escenario africano como en el español³⁶, pese a las

³² «Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)». *World Health Organization*. [Fecha de la consulta 4/06/2020]. Disponible en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>. Nótese que estos datos pueden cambiar a medida que se descubra más sobre esta enfermedad.

³³ «Editorial. Ebola: protection of health-care workers». *Op. cit.* FARMER, Paul. «The Caregivers' Disease». *Op. cit.*

³⁴ En jerga médica se puede hablar de la carencia de *staff* (personal), *stuff* (objetos), *space* (espacio), y *systems* (sistemas). Véase: FARMER, Paul. «Diary: Ebola». *Op. cit.*

³⁵ FARMER, Paul & MUKHERJEE, Joia. «Ebola's front lines: Countries need tools to treat patients in their homes and communities». *The Boston Globe*. Septiembre de 2014. [Fecha de la consulta 6/6/2020].

diferencias entre el presupuesto y la calidad del sistema sanitario en estos países, la escasez de equipos de protección individual (EPI).

Del mismo modo, uno de los mayores problemas durante la crisis del ébola fue la ausencia de pruebas de diagnóstico rápidos y fiables para determinar si una persona estaba infectada o no³⁷. El tiempo es un factor clave para gestionar una enfermedad contagiosa, y disponer de test rápidos tiene un beneficio doble:

- En primer lugar, un test rápido es sinónimo de seguridad individual para el paciente. Reduciendo la cantidad de tiempo que el paciente supuestamente enfermo debe pasar aislado o esperando el resultado del test en el centro de salud, junto con otros individuos que pueden estar infectados, se reduce la probabilidad de que el supuesto paciente se contagie.
- En segundo lugar, saber con inmediatez si un individuo está infectado o no permite cortar las cadenas de transmisión con mayor rapidez. La pronta identificación de un infectado permite localizar y aislar a las personas que han estado en contacto con él, lo que supone una mayor seguridad para la comunidad en su conjunto.

La gran diferencia en el número de contagios, infinitamente superior en el caso del coronavirus, no obstante, puede justificar estas carencias de material en el caso de España. Pero, incluso teniendo en cuenta esta consideración, la debilidad sistémica sigue siendo patente en la carencia de dichos equipos.

Resulta bastante llamativo que tanto los países africanos afectados por el ébola como España hayan adolecido de problemas similares en este aspecto, especialmente si se compara el gasto en sanidad de estos países:

Año/país	España	Guinea	Sierra Leona	Liberia
2012	2 558	22	59	55
2013	2 628	25	82	58
2014	2 671	35	139	64
2015	2 351	42	119	72

Disponible en <https://www.bostonglobe.com/opinion/2014/09/23/responding-ebola-countries-need-staff-stuff-space-and-systems/ugSFKkOw9S7Ser0p8PGeOK/story.html>.

³⁶ JONES, Sam. «Spain: doctors struggle to cope as 514 die from coronavirus in a day». *The Guardian*. 24 de marzo de 2020. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/spain-doctors-lack-protection-coronavirus-covid-19>.

³⁷ BHADÉLIA, Nahid. «Rapid diagnostics for Ebola in emergency settings». *The Lancet*, 386, pp. 833-835. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)61119-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)61119-9/fulltext).

2016	2 390	37	86	69
2017	2 506	33	66	56

*USD: Dólares estadounidenses nominales.

Tabla 1. Comparativa de gasto sanitario per cápita (en USD*). Fuente: World Bank Open Data. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://data.worldbank.org/>.

Estas breves consideraciones apuntan, pues, a que la COVID-19 ha venido a demostrar lo que con el ébola se pudo prefigurar: que existe a una debilidad sistémica a nivel mundial para enfrentarnos a este tipo de catástrofes³⁸. Y esto no es solamente un problema aislado, propio de países especialmente pobres o de débiles sistemas sanitarios, sino que incluso países plenamente desarrollados y económicamente pudientes quedan vulnerables.

Refuerzos necesarios

Vistas las consideraciones anteriores cabe preguntarse: ¿qué es necesario, pues, para aplacar posibles pandemias futuras? La debilidad sistémica general a nivel mundial debe apuntalarse especialmente en dos dimensiones íntimamente relacionadas.

Capacidades nacionales sanitarias básicas

La primera y más evidente propuesta para frenar futuras pandemias es simple: aumentar el gasto global en sanidad. Cuantos más recursos y medios haya a disposición del sistema sanitario de un país, más fácil resultará detectar y controlar posibles brotes de enfermedades potencialmente contagiosas³⁹.

Estos recursos no han de entenderse únicamente como elementos materiales y personales (médicos, medicamentos, edificios, etc.), sino también organizativos (vías de comunicación, compartición de datos, investigación, etc.)⁴⁰.

Disponer de mayores capacidades nacionales es beneficioso desde dos puntos de vista:

³⁸ CASTILLO-CHÁVEZ, Carlos. «Beyond Ebola: lessons to mitigate future pandemics». *The Lancet*, Volumen 3 (7). Julio de 2015, pp. 354-355. [Fecha de la consulta 9/6/2020]. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214109X15000686>.

³⁹ SUERIE, Moon *et al.* *Op. cit.*, pp. 2205-2206, 2209.

⁴⁰ Ídem, pp. 2212-2213.

- En primer lugar, de forma preventiva. Un sistema sanitario sólido eleva la calidad y la disponibilidad de la atención médica primaria. Esto, combinado con la creación de mecanismos de alerta temprana funcionales y preparados⁴¹, permite identificar de forma pronta y fiable un potencial foco de enfermedad antes de que este se descontrola.
- En segundo lugar, de forma reactiva. En caso de que la prevención falle, un buen sistema sanitario debería disponer de suficientes capacidades de emergencia como para hacer frente a un foco una vez este se ha descontrolado⁴². En este nivel se harán imprescindibles las reservas de EPI, medicamentos y pruebas de diagnóstico rápido entre otros, así como también la existencia de una sólida infraestructura.

Esta premisa, tan aparentemente sencilla, resulta muy compleja en la práctica, ya que los recursos mundiales son limitados y escasos, y están normalmente vinculados a prioridades políticas cambiantes. Por lo tanto, es ilógico pretender que todos los países puedan gozar de un sistema de sanidad de alta tecnología y perfectamente equipado⁴³. No obstante, sí sería necesario que cada país tuviera, por lo menos, un mínimo de capacidad para poder detectar y contener brotes de enfermedades potencialmente contagiosas.

En aquellos países que no pudieran costearse por sí solos tales sistemas básicos, se haría necesaria la ayuda y la financiación internacionales, y esto conecta con el siguiente punto.

⁴¹ FARMER, Paul. «Diary: Ebola». *Op. cit.*

⁴² PANJAVI, Raj. «Ebola's Legacy Can Be a Thriving Community Health System». *Open Society Foundations*. Octubre de 2014. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/ebola-s-legacy-can-be-thriving-community-health-system>.

⁴³ SUERIE, Moon *et al.* *Op. cit.*, pp. 2207-2208.

Cooperación internacional

Desde un punto de vista puramente realista, especialmente en un mundo tan interconectado como el actual, parece lógico pensar que la cooperación internacional en materias de salud es una decisión muy racional. Esto es así debido a que una enfermedad que surge en la parte más recóndita del mundo puede llegar a cualquier país en apenas unas horas o días.

Desde este punto de vista se pueden justificar fácilmente las inversiones en el desarrollo de los sistemas sanitarios de otros países, especialmente en aquellos más débiles, ya que a largo plazo este gasto resulta positivo y redundante en una mejora general de la seguridad sanitaria del país inversor⁴⁴. Beneficios políticos a corto y medio plazo también pueden derivarse de este gasto, por ejemplo, al ofrecer una imagen de país comprometido y solidario.

No obstante, ante una enfermedad contagiosa que ya ha aparecido, la reacción natural de un país puede ser cerrar fronteras con el fin de protegerse. Aunque esta decisión puede ser legítimamente razonada y defendida por muchos, existe un consenso generalizado a nivel científico sobre el hecho de que no es efectiva⁴⁵ por varios motivos:

- En primer lugar, porque el nivel de globalización actual hace prácticamente imposible un aislamiento absoluto de cualquier país.
- En segundo lugar, porque imponer medidas restrictivas sobre un país que está sufriendo el brote de una enfermedad potencialmente contagiosa tiene poderosos efectos adversos sobre dicho país. Esto puede comprometer seriamente su capacidad para enfrentarse a la enfermedad, ya que:
 - Puede desincentivar la llegada de voluntarios y cooperantes al país. Esto puede suceder si se imponen condiciones de cuarentena o seguridad muy gravosas⁴⁶, o si la presión mediática genera una sensación de miedo o peligro especialmente potente.

⁴⁴ Ídem, pp. 2207-2208.

⁴⁵ Ídem, pp. 2205-2206; 2209-2010.

⁴⁶ «Rationality and coordination for Ebola outbreak in west Africa». *The Lancet*, Infectious Diseases, Volumen 14. Diciembre 2014, p. 1163. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1473309914710205>.

- Conectado con lo anterior, estas medidas aislacionistas pueden, igualmente, reducir la cantidad de suministros y ayuda que ese país puede recibir. Por ejemplo, a través de la limitación de vuelos.
- Finalmente, y en el plano social, esta actitud contribuye a la estigmatización⁴⁷ de los ciudadanos del país afectado, como se vio en el caso del colectivo chino en España⁴⁸. También se puede estigmatizar a las personas que han estado recientemente en el país en cuestión, sean nacionales o no.

El pánico, no obstante, puede fácilmente sobreponerse a la razón, y las decisiones políticas pueden ser tomadas ignorando la evidencia científica.

Así, visto que el aislamiento y el cierre de fronteras no suelen ser medidas eficaces, la cooperación internacional emerge como la clave para subsanar un problema que a todos los países concierne, pero que ninguno de ellos tiene la capacidad para afrontar por sí solo⁴⁹.

Por lo tanto, para controlar el ébola, el coronavirus, o cualquier enfermedad contagiosa que traiga el futuro, se necesitan firmes esfuerzos internacionales y la coordinación de todos los países.

Leyes e instituciones internacionales

Estos esfuerzos internacionales deben ser canalizados y coordinados a través de leyes e instituciones concretas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) es, con razón, la primera institución en la que hay que pensar cuando se tratan estos temas.

Menos conocido es el Reglamento Sanitario Internacional (IHR por sus siglas en inglés). Este instrumento de derecho internacional jurídicamente vinculante fue adoptado en 1969 y, precisamente, tiene como fin prevenir que las emergencias de

⁴⁷ PANJABI, Raj. *Op. cit.*

⁴⁸ Por ejemplo, véase: EFE. «Familias de menores chinos denuncian discriminaciones por el coronavirus». *El Periódico*. 17 de febrero de 2020. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20200217/familias-menores-chinos-denuncian-discriminacion-coronavirus-7852711>.

⁴⁹ GOSTIN, Lawrence *et al.* «Law's power to safeguard global health: a Lancet–O'Neill Institute, Georgetown University Commission on Global Health and the Law». *The Lancet*, 385. 2015, pp. 1603-1604. [Fecha de la consulta 6/6/2020]. Disponible en <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1479/>. «Rationality and coordination for Ebola outbreak in west Africa». *Op. cit.*

salud a nivel nacional puedan trascender y convertirse en crisis internacionales⁵⁰. En la época, no obstante, estas regulaciones se referían en exclusiva a un número tasado de enfermedades, concretamente a la viruela, el cólera, la fiebre amarilla y la peste.

El continuo y acentuado proceso de globalización que trajo consigo el inicio del milenio, así como el surgimiento de nuevas enfermedades y epidemias pronto dejaron estas limitadas regulaciones obsoletas e inoperables, por lo que fueron revisadas en 2005⁵¹, entrando en vigor en 2007.

Estas nuevas regulaciones son más flexibles, puesto que ya no se refieren a enfermedades concretas, sino a «toda dolencia o afección médica, cualquiera sea su origen o procedencia, que entrañe o pueda entrañar un daño importante para el ser humano»⁵². Este reglamento también conmina a los países signatarios a desarrollar sus «capacidades fundamentales», constituyendo sistemas sanitarios relativamente estables, capaces de detectar y aplacar eventos de este tipo⁵³.

No obstante, estas regulaciones adolecen de los mismos defectos que la mayoría de figuras legales internacionales: la falta de mecanismos efectivos de implementación y responsabilidad, y la ausencia de capacidad coercitiva; con el añadido adicional de la falta de financiación para muchos países que no pueden costearse sistemas sanitarios más sólidos por sí mismos⁵⁴. Además, según este reglamento, cada país es el último responsable de la autoevaluación de sus capacidades por lo que, evidentemente, estos buscan ofrecer datos y resultados positivos, en cualquier caso.

Es en este punto donde el rol de la OMS se hace imprescindible como un organismo supranacional, neutral e independiente capaz de coordinar esta labor⁵⁵. Para ello, no obstante, la organización debe contar con las capacidades materiales, personales y organizacionales suficientes.

⁵⁰ «Ebola: what lessons for the International Health Regulations». *The Lancet*, vol. 384. 11 de octubre de 2014. [Fecha de la consulta 9/6/2020]. Disponible en <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0140673614616974>.

⁵¹ Ídem.

⁵² «Reglamento Sanitario Internacional». *Organización Mundial de la Salud*. Prefacio. [Fecha de la consulta 9/6/2020]. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43983/9789243580418_spa.pdf;jsessionid=B810BE662BFF4D60899D8542D2B24003?sequence=1.

⁵³ «Reglamento Sanitario Internacional». *Op. cit.*, artículo 13.

⁵⁴ «Ebola: what lessons for the International Health Regulations». *Op. cit.*

⁵⁵ Ídem; SUERIE, Moon *et al.* *Op. cit.*, pp. 2211-2212.

A este respecto y, teniendo en cuenta que la OMS se nutre mayoritariamente de las donaciones voluntarias de países e instituciones⁵⁶, su papel de moderador neutral puede verse fácilmente en tela de juicio si se sospecha que estos donantes, de algún modo, están fijando la agenda de la organización.

Financiación de la OMS

Pos	Donante	Tipo de actor	Donación	
			% total 2019	Total 2018-2019 (USD)
1	Estados Unidos	País	15%	656.092K
2	Bill & Melinda Gates Found.	Fundación	12,12%	530.965K
3	GAVI Alliance	Org. Internacional	8,18%	370.692K
4	Reino Unido	País	7,81%	334.833K
5	Alemania	País	5,33%	231.011K

Tabla 2. Financiación de la OMS. Fuente: «Contributors: overview». World Health Organization. [Fecha de la consulta 9/6/2020]. Disponible en <http://open.who.int/2018-19/contributors/overview/vcs>. & «Contributors». World Health Organization. [Fecha de la consulta 9/6/2020]. Disponible en <http://open.who.int/2018-19/contributors/contributor>.

A esta posible falta de confianza en la OMS se debe sumar el hecho de que los países tienen pocos incentivos y muchos recelos a la hora de informar sobre el surgimiento de enfermedades potencialmente pandémicas en su territorio⁵⁷. La presión mediática y el miedo que tal declaración provoca puede tener consecuencias catastróficas para el país, tanto desde el punto de vista económico como político y social.

Solo una mejora y refuerzo significativos de los mecanismos de gobernanza y coordinación internacionales, especialmente de la OMS, puede llevarnos a cumplir con los preceptos y propósitos que buscan las regulaciones mundiales para la salud. Llegar hasta este punto, no obstante, requerirá de una gran inversión económica y política que no todos los países o dirigentes apoyarán⁵⁸, pero que resulta imprescindible para el bien de la humanidad en su conjunto

El coste de estas inversiones será elevado, sin duda, pero el coste de no estar preparados acaba siendo mucho mayor. Y tanto el ébola como el coronavirus han tenido que recordarnos esta dolorosa lección: el surgimiento de enfermedades

⁵⁶ «Budget & Finance Summary». *Organización Mundial de la Salud*. [Fecha de la consulta 9/6/2020]. Disponible en <http://open.who.int/2018-19/budget-and-financing/summary>.

⁵⁷ SUIERIE, Moon *et al.* *Op. cit.*, pp. 2215-2217.

⁵⁸ Ídem, p. 2219.

infecciosas en cualquier parte del mundo es una amenaza para los intereses de todos los países... y no estamos preparados para afrontarlas⁵⁹.

Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 que nos azota actualmente presenta ciertas similitudes con la epidemia de ébola que golpeó el África Occidental entre 2013 y 2016. Aunque estas enfermedades y sus circunstancias son radicalmente diferentes, sí se pueden establecer ciertas analogías que, en su conjunto, nos muestran la existencia de ciertas debilidades sistémicas.

En primer lugar, hay que destacar que ambas enfermedades aparecieron de forma aparentemente repentina y se extendieron con rapidez. Ambas son, igualmente, «enfermedades del cuidador» que suponen una grave amenaza para el personal sanitario de un país, especialmente si se carece de recursos materiales suficientes.

A pesar de las enormes diferencias económicas, la escasez de medios, especialmente pruebas de diagnóstico rápido y equipos de protección individual, fueron un problema tanto para los países africanos como para España.

Con el fin de mejorar nuestra capacidad de reacción de cara a futuras pandemias se hace necesario, pues, invertir en la mejora de las capacidades sanitarias básicas de todos los países, profundizando en la cooperación internacional; así como reforzar las normas (el Reglamento Sanitario Internacional) y las instituciones internacionales (OMS).

En un mundo tan globalizado como el nuestro, las pandemias son un peligro real, una amenaza para todos los países que ninguno de ellos puede prevenir y aplacar por sí solo.

En 2014, el ébola nos dio un toque de atención sobre el peligro real que una pandemia puede suponer a nivel mundial, y sobre la escasa preparación y la debilidad sistémica de las que adolecemos. Ahora, en el escenario postcoronavirus, nos debemos preguntar si de verdad pudimos estar preparados para afrontar una enfermedad como esta y, lo que es más importante, si sabremos extraer las enseñanzas necesarias que nos permitan prepararnos para la siguiente.

⁵⁹ CASTILLO-CHÁVEZ, Carlos. *Op. cit.*

Quizá aprendamos la lección o quizá volvamos a creer que todos los cisnes son blancos.

*Edgar Jiménez García**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver

Resumen

Desde los años inmediatos a la aprobación de la Constitución de 1978, la defensa nacional se ha definido a través de dos documentos básicos, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que define las responsabilidades de las distintas autoridades nacionales implicadas en la defensa, así como la organización y las misiones de las Fuerzas Armadas, y la Directiva de Defensa Nacional, en la que el presidente del Gobierno plasma sus objetivos generales y las líneas de acción de su Gobierno para cumplirlos. Cada directiva de defensa nacional arranca un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa, en el que se deben desarrollar estas líneas de acción.

El pasado 11 de junio, se aprobó la Directiva de Defensa Nacional 2020, promulgada por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón. En este documento se revisarán las directivas de defensa nacional a lo largo del tiempo y los problemas que no se han tenido en cuenta.

Palabras clave

Directivas, Defensa Nacional 2020, ley orgánica, misiones, Fuerzas Armadas.

***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 National Defence 2020 directive and the problems remaining unresolved

Abstract

Since the years immediately after the approval of the 1978 Constitution, the National Defence has been defined through two basic documents, the Organic Law of National Defence, which defines the responsibilities of the different national Authorities involved in the defence, as well as the organization and missions of the Armed Forces, and the National Defence Directive, in which the President of the Government sets out his general objectives and the lines of action of his Government to fulfil them. Each National Defence Directive starts a new defence planning cycle, in which these lines of action should be developed.

On June 11, the National Defence Directive 2020 was approved, promulgated by the President of the Government, Pedro Sánchez Pérez-Castejón. This article will review the National Defence directives over time and the problems that have not been considered.

Keywords

Directives, National Defence 2020, organic law, missions, Armed Forces

Las directivas de defensa nacional

El pasado 11 de junio, se aprobó la Directiva de Defensa Nacional 2020 promulgada por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón.

Desde los años inmediatos a la aprobación de la Constitución de 1978, la defensa nacional se ha definido a través de dos documentos básicos, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que define las responsabilidades de las distintas autoridades nacionales implicadas en la defensa, así como la organización y las misiones de las Fuerzas Armadas, y la Directiva de Defensa Nacional, en la que el presidente del Gobierno plasma sus objetivos generales y las líneas de acción de su Gobierno para cumplirlos. Cada directiva de defensa nacional arranca un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa, en el que se deben desarrollar estas líneas de acción.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional ha tenido una permanencia muy dilatada. La primera, de 1980, se modificó en 1984 y estuvo vigente hasta el año 2005, en que se promulgó una nueva, que continúa vigente.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN), por el contrario, se ha modificado por cada presidente del Gobierno y, en muchas ocasiones, por el mismo presidente en cada legislatura. Esto es absolutamente lógico, dado que las líneas de acción que se establecen deben adaptarse a los cambios importantes que se van produciendo tanto en el escenario estratégico internacional, como en el ámbito interno.

Así, las DDN de los años 80 incidían de forma importante en la integración de España en organizaciones internacionales de seguridad y defensa, que una vez realizadas, obligaban a plantear nuevos objetivos.

Cambios importantes en el escenario estratégico fueron el fin de la Guerra Fría, los atentados de las Torres Gemelas, la crisis económica de 2008 y este año la pandemia de la COVID-19.

En el ámbito nacional, tras los atentados del 11S y en el mismo año 2004, se promulgó la Revisión Estratégica de la Defensa, en 2005 se aprobó la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional y, en 2011, la Estrategia Española de Seguridad.

Todos estos hechos tuvieron una gran incidencia en las correspondientes directivas de defensa nacional e, igualmente, los cambios acaecidos desde 2012, fecha de la anterior DDN, deben haberse tenido en cuenta en la que acaba de aprobarse.

La seguridad nacional y la defensa nacional

Para analizar adecuadamente la nueva Directiva de Defensa Nacional es fundamental entender el cambio que, para la defensa, supuso la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad en junio de 2011. En lugar de dos documentos básicos para la defensa, Ley Orgánica y Directiva de Defensa Nacional, pasamos a tener tres. Tanto la Estrategia de Seguridad como la Directiva de Defensa Nacional son promulgadas por el presidente del Gobierno, y en la Estrategia de Seguridad se establece que la defensa es una parte de la seguridad, que cubre un espectro más amplio.

Hasta 2011, la Directiva de Defensa Nacional era el documento que analizaba el escenario estratégico, establecía los ámbitos de actuación individual y colectiva de España, determinaba los intereses nacionales y nuestras áreas de interés, todo ello, para establecer las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin, en palabras de la DDN 2008, «de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y contribuir a preservar la paz y seguridad internacionales». La seguridad no tenía documento propio, por lo que algunas de sus líneas de acción se establecían en la DDN. Por otro lado, la DDN solía estar claramente dirigida al Ministerio de Defensa. Por eso se dice en la citada DDN 2008 «colaborar a la seguridad de los españoles», porque el que colabora mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, es el Ministerio de Defensa.

Ya la propia DDN 2008 contemplaba la necesidad de enmarcar la Directiva de Defensa Nacional en una Estrategia de Seguridad Nacional «que incluya los valores e intereses en que esta se sustenta; analice los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen; establezca los marcos de actuación y contenga las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice la protección de los intereses nacionales asegurando el respeto a los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España».

Y esto se hizo, en 2011, con la promulgación de la Estrategia Española de Seguridad que desarrolla exactamente el programa contemplado en la DDN 2008.

Sin embargo, no se modificó el marco legal, de forma que la Estrategia de Seguridad no se incardina en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, ni en esta ley orgánica, que ordena desarrollar la DDN, aparece ninguna forma de enmarcar la DDN en una Estrategia de Seguridad que no contempla la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Desde un punto de vista práctico, no hay ningún criterio que establezca qué directrices o qué desarrollos deben hacerse en la Estrategia de Seguridad Nacional y cuáles en la DDN.

Apenas seis meses después de la promulgación de la Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011, cambió el Gobierno, que en su DDN 2012, de julio de 2012, incluyó entre las directrices para la legislatura, que «se contribuirá a la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional» y «se llevará a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa»¹.

La revisión de la Estrategia de Seguridad se abordó de forma inmediata y en 2013 se promulgó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional que «continúa y revisa la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional»².

En cambio, la Revisión Estratégica de la Defensa no llegó a realizarse, por lo que se perdió la primera oportunidad para solucionar el difícil encaje entre la legislación de defensa y la nueva de seguridad, encaje que, por lo tanto, quedó pendiente.

En 2015, se aprobó la Ley de Seguridad Nacional, ley ordinaria y, por tanto, de menor rango que la de Defensa Nacional que es ley orgánica, y que, en la línea de la Estrategia de Seguridad Nacional, incluye la defensa en el ámbito de aplicación de esta ley³, aunque añade que la Defensa Nacional se regulará por su normativa específica⁴.

¹ DDN 2012. Directriz 4.1.

² *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*. Preámbulo.

³ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Art 3. Seguridad Nacional. «A los efectos de esta ley, se entenderá por seguridad nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

⁴ *Ibidem*. Art 9. Componentes fundamentales de la seguridad nacional. «Se consideran componentes fundamentales de la seguridad nacional a los efectos de esta ley la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior, que se regulan por su normativa específica».

Este conflicto legal es de difícil solución, como se pudo apreciar durante el proceso de elaboración de la Ley de Seguridad Nacional, tras el que se decidió mantener vigente sin ningún cambio la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Igualmente, la revisión de 2017 de la Estrategia de Seguridad Nacional tampoco lo abordó.

El carácter transversal de la defensa nacional, la defensa civil

La defensa de España está contemplada en la Constitución en diversos artículos, de los que se suele citar el 8.1 que establece la misión de las Fuerzas Armadas que es, precisamente, la defensa nacional. Pero también establece en el segundo punto del mismo artículo que una ley orgánica regulará las bases de la organización militar. Es posible que ese sea el motivo por el que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional se dedique casi exclusivamente a la defensa militar y solo contemple sus aspectos civiles como simples «contribuciones a la defensa», y que en una única ley se trate la defensa nacional y la organización de las Fuerzas Armadas⁵.

En cualquier caso, la citada ley, en su artículo 6, encomienda al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, para lo que le corresponde formular la Directiva de Defensa Nacional⁶, por lo que puede entenderse que en la citada DDN se den directrices tanto para la defensa nacional como para eventuales reformas de la organización militar.

Esto lleva naturalmente a considerar que, en la práctica, la DDN es una directiva dirigida casi exclusivamente al Ministerio de Defensa. En la propia página web del Ministerio de Defensa puede leerse que «El objeto común de todas las directivas de defensa nacional (DDN) es establecer las líneas de actuación y objetivos que persigue el Ministerio de Defensa para la legislatura»⁷.

⁵ De hecho, la Ley Orgánica de 1980 se denominaba Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. La de 2005 se denomina simplemente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, aunque contempla igualmente ambas materias.

⁶ LO 5/2005: art 6. Corresponde al presidente del Gobierno [...] Formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo.

⁷ Disponible en <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/>.

Las actividades de defensa son de carácter transversal, en el sentido de que las políticas correspondientes tienen que desarrollarse de forma coordinada entre distintos ministerios.

Las DDN de los años 80 abordaban tanto la defensa militar como los distintos aspectos de la defensa civil y establecían directrices tanto para el Ministerio de Defensa (defensa militar) como para otros ministerios (defensa civil). Sin embargo, la coordinación de estos esfuerzos era difícil, por lo que se intentó en la DDN 1996, con poco éxito, que la realizara el Ministerio de Defensa. A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, este cometido corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y así lo estableció la DDN 2008, aunque en la práctica no funcionó. Por ello, la DDN 2012 encargó el desarrollo de la Directiva al Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Defensa, lo que tampoco se ha mostrado eficiente.

Problemas que presenta la definición de la política de defensa

La definición de la política de defensa presenta, por lo tanto, dos problemas importantes que es necesario resolver: el primero es la adecuación de la normativa de la defensa nacional con la de seguridad nacional, y el segundo, el desarrollo armónico de la política de defensa por todos los ministerios implicados, y no solo por el Ministerio de Defensa, bajo la coordinación del Consejo de Defensa Nacional.

En relación con el primero, tras la aprobación en 2015 de la Ley de Seguridad Nacional, tenemos cuatro documentos relativos a la defensa. Por una parte, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Directiva de Defensa Nacional que deriva de ella y define la política de defensa y, por otra parte, la Ley de Seguridad Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional, que deriva de ella y define la estrategia de seguridad y de defensa. Los ámbitos de la estrategia de defensa y de la política de defensa son muy similares y poco deslindados conceptualmente y, además, estos conceptos han ido evolucionando en España a lo largo del tiempo⁸.

Con respecto al segundo, en la Estrategia de Seguridad Nacional queda meridianamente claro que tanto la seguridad como la defensa, son de carácter

⁸ MOLINER, Juan A. y CARACUEL, María Angustias. «Apuntes para una conceptualización de defensa nacional y política de defensa». *GESI*. Universidad de Granada 2018.

transversal. Ni la seguridad es cosa exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ni la defensa es cosa exclusiva de las Fuerzas Armadas, ni siquiera con unas «contribuciones de otros recursos nacionales»⁹. Y esto exige que la DDN determine una política de defensa transversal, que dé directrices a todos los ministerios que deban desarrollar esa política y que se establezcan los medios necesarios de coordinación que aseguren un desarrollo eficiente de esa política y una actuación concertada en casos de crisis o conflicto.

Ya hemos visto que la DDN 2012 no pudo abordar estos problemas, por premuras de tiempo y porque aún no existía la Ley de Seguridad Nacional. Parecería natural que lo abordara la siguiente DDN.

La Directiva de Defensa Nacional 2020. Introducción y escenario estratégico

En su introducción, la DDN 2020 se decanta claramente por su incardinación en la normativa de seguridad y no en la de defensa, de forma que no cita la Ley Orgánica de la Defensa Nacional mientras que indica que el nuevo ciclo de planeamiento de la defensa, que arranca con la DDN, está «enraizado en la Ley de Seguridad Nacional de 2015 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017». La base conceptual de esta postura se describe también en la introducción, al decir que «la defensa ha pasado de ser un concepto orientado a gestionar amenazas concretas a contribuir, con su propia idiosincrasia, a un Sistema de Seguridad Nacional integrador».

Sin entrar a analizar esta afirmación¹⁰, desde un punto de vista práctico no se acaba de encontrar un claro deslinde entre la DDN y la Estrategia de Seguridad Nacional, ya que la DDN 2020 incluye, al igual que las anteriores DDN, un capítulo titulado «El escenario

⁹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Artículo 29. «Aportación de otros recursos. La aportación de otros recursos provenientes de la sociedad se materializará de la siguiente forma:

a) De acuerdo con el derecho y el deber que los españoles tienen de defender a España, según lo establecido en el artículo 30 de la Constitución, la incorporación adicional de ciudadanos a la defensa se apoyará en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación de amenaza que sea necesario afrontar, en la forma que establezca la ley, mediante la incorporación a las Fuerzas Armadas de los reservistas que se consideren necesarios.

b) La contribución de los recursos materiales a las diversas necesidades de la defensa se efectuará a través del órgano interministerial competente. Su composición y funciones se establecerán reglamentariamente».

¹⁰ Este oscuro párrafo y otro aún más oscuro que le sigue (ya no existen problemas exclusivos de la defensa, pero la defensa forma parte de la solución a cualquier problema de seguridad) hacen pensar que la palabra defensa se emplea en el sentido de Fuerzas Armadas o de aportación de las Fuerzas Armadas a la seguridad.

estratégico» que está extensamente desarrollado en la Estrategia de Seguridad Nacional, como ordena la Ley de Seguridad Nacional¹¹ y, si el escenario cambia, la misma ley prevé que se revise la Estrategia de Seguridad Nacional (ver nota 9), pero no contempla que se defina un nuevo escenario estratégico en otro documento. Al igual que la normativa de defensa no contempla una Estrategia de Seguridad Nacional, la normativa de seguridad no contempla una DDN.

Además, parece que el escenario de la DDN 2020 no arranca del escenario de la estrategia de 2017, como una simple actualización, sino del de la DDN 2012, ya que, por ejemplo, dice en la introducción que «desde la aparición de la Directiva de Defensa Nacional 2012 la situación de seguridad mundial ha evolucionado significativamente» y hace referencia a la COVID-19, pero también a la Estrategia Global de la Unión Europea, que data de 2016 y ya se comenta en la Estrategia de 2017. Igualmente, al comienzo del capítulo del Escenario Estratégico dice que «la última década ha presenciado cambios sustanciales en la arquitectura internacional de seguridad» y hacia el final, se dice también que «los escenarios de actuación para las Fuerzas Armadas han aumentado en complejidad desde la publicación de la última Directiva de Defensa Nacional 2012». Por otra parte, no se hace referencia alguna al escenario estratégico de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

En líneas generales, el escenario estratégico de la DDN 2020 es el mismo que el de la Estrategia de 2017, lo que puede parecer razonable, salvo por un detalle que, en absoluto, puede considerarse pequeño. La pandemia de la COVID-19, a la que se alude en los primeros párrafos de la introducción, anunciando que tendrá una gran trascendencia¹², y las fuertes reducciones presupuestarias que sin duda van a producirse por ese motivo, no se desarrollan ni se analizan en el apartado «Escenario estratégico». Indudablemente la Estrategia de 2017 no podía hacerlo, pero en un documento de junio de 2020, tras más de tres meses de pandemia, parece absolutamente imprescindible. Lo mismo ocurre con las líneas generales, objetivos y directrices de actuación, como veremos a continuación.

¹¹ Ley de Seguridad Nacional, art 4.3. «La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes».

¹² DDN 2020. Introducción. «Además, la crisis de la COVID-19 o documentos como la Estrategia Global de la Unión Europea han dado un giro a las percepciones sobre la seguridad en Europa y la manera de gestionarla».

La Directiva de Defensa Nacional 2020. Líneas generales y objetivos de la política de defensa. Directrices de actuación

Tras el análisis del escenario estratégico, la DDN 2020 se completa con dos capítulos que constituyen el núcleo del documento. En primer lugar, las líneas generales y objetivos de la política de defensa, que comprenden 14 párrafos identificadas por letras de la «a» a la «n» y, a continuación, las directrices de actuación, desarrolladas en 16 párrafos numerados del 1 al 16. Vamos a tratar de comparar lo dispuesto aquí, con la Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia de Seguridad Nacional dedica dos páginas a la defensa nacional. En la primera se establece el objetivo de la defensa nacional y en la segunda se establecen siete líneas de acción para su consecución. Esto puede parecer excesivamente parco para servir de base a un planeamiento serio de la defensa, pero no debemos olvidar que alguna DDN, como la del año 2000, no es más extensa, puesto que ocupa tres páginas, de las cuales una y media corresponden al preámbulo.

Si, como se indica en la introducción, la DDN 2020 (o, al menos el planeamiento que de ella se deriva) se incardina en la Ley de Seguridad Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional, los objetivos y líneas de acción generales, no deberían diferir de los establecidos en dicha Estrategia.

Las líneas generales a y b definen los «objetivos de la defensa» (no de la política de defensa) en términos parecidos al objetivo de la defensa nacional incluido en la Estrategia de Seguridad Nacional o a la finalidad de la política de defensa que define la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, por lo que no requieren comentarios.

Para comentar el resto de las líneas generales y directrices de actuación, nos referiremos a los cuadros que se adjuntan en los que estas se comparan con las siete líneas de acción de la Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante ESN) para la defensa nacional.

Podemos clasificar las líneas de acción para la defensa nacional contenidas en la Estrategia de Seguridad Nacional, a los solos efectos de este análisis, en cuatro grupos: defensa individual, industria de defensa, defensa colectiva y diplomacia de defensa. Los veremos a continuación.

Defensa individual

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
1. Mejorar la capacidad de defensa autónoma para una disuasión efectiva	d. En espacios de soberanía y jurisdicción se actuará habitualmente de forma autónoma. Las FAS desarrollarán sus misiones permanentes y colaborarán en misiones de seguridad	1. La defensa nacional requiere un enfoque amplio e integrador y la coordinación eficaz de los ministerios y administraciones públicas 3. El Ministerio de Defensa hará planeamiento para cualquier amenaza no compartida. También hará planeamiento para contribución a la seguridad nacional
2. Dotar a las FAS de las capacidades necesarias y avanzar en la convergencia con Unión Europea y OTAN	c. Es necesario disponer de capacidades para defensa autónoma e influencia exterior	16. El desarrollo de estas directrices precisará de la financiación que resulte necesaria

En cuanto a lo que la ESN llama «capacidad de defensa autónoma», vemos que la DDN 2020 establece una línea general que, de alguna manera, asimila la defensa individual, o autónoma, con las operaciones de defensa en nuestros espacios de soberanía y jurisdicción, o sea, con lo que podríamos llamar «defensa del territorio».

Después veremos que las operaciones en el exterior las asimila a las operaciones de seguridad colectiva. Esta asimilación no parece muy ortodoxa.

La única directriz de actuación que trata la defensa individual encarga al Ministerio de Defensa que realice un planeamiento operativo y de fuerzas, tanto para la defensa individual como para la contribución de las Fuerzas Armadas (en adelante FAS) a la seguridad nacional. Mantenemos, por tanto, esa mezcla entre directiva de defensa y directiva de seguridad, que no parece adecuada salvo que se considere esta Directiva como unas instrucciones para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, con lo que no avanzamos en la transversalidad de la defensa, a pesar de que lo establece claramente la propia DDN 2020 en la directriz número 1¹³. Por otra parte, las únicas operaciones de defensa que se contemplan en la línea general son las operaciones permanentes, esto es, vigilancia y disuasión, pero no se contempla la posibilidad de actuar ante un conflicto que afecte a la defensa.

¹³ DDN 2020. Directrices de actuación. «1. Desarrollar la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa para satisfacer las necesidades de la defensa nacional requiere un enfoque amplio e integrador, bajo la dirección del Gobierno, así como una coordinación eficaz de todos los recursos e instrumentos, que compromete a los departamentos ministeriales, en especial al Ministerio de Defensa, y al conjunto de las administraciones públicas competentes».

Por lo que respecta a las capacidades militares, la ESN establece una línea de acción para dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades necesarias, pero la DDN 2020 solo dice en sus líneas generales que es necesario disponer de capacidades, pero no parece que este texto obligue al Gobierno a obtenerlas. Lo mismo puede decirse de las directrices de actuación. Se dice que para obtener las capacidades (y para desarrollar las restantes directrices) se precisará financiación, lo que es obvio y no requiere que se explique. Lo que deben indicar las directrices es cómo será esa financiación, sobre todo en la crisis económica post-COVID-19 en la que estamos inmersos. Sin una indicación clara sobre la financiación de la que se espera disponer, no es posible abordar ningún planeamiento, y este posiblemente sea el punto principal de una DDN promulgada en la situación actual.

Industria de defensa

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
3. Impulsar una estrategia industrial de defensa	I. Fomentar y proteger la industria de defensa. Inversión en I+D+I, captación de talento y formación	14. Ministerio de Defensa en coordinación con otros, fomentará industria de defensa española y europea

El apartado de potenciación de la industria de defensa es permanente y ubicuo. Lo contempla la ESN y todas las DDN. Cabe comentar que en las líneas generales se habla de la necesidad de inversión en I+D+I, captación de talento y formación y que esto no se desarrolla en las directrices.

La reacción ante una agresión contra la población, el territorio o los intereses nacionales, no aparece claramente descrita ni en la ESN ni en la DDN. No se pasa de prevenir conflictos, contener amenazas, actuaciones para contribuir a la paz, operaciones en respaldo de la legalidad internacional, o gestión de nuestra defensa en el exterior. Una directiva clara en este sentido supondría un elemento muy importante para una disuasión creíble, ya que aseguraría uno de los pilares de la disuasión, que es la voluntad política. El segundo pilar son las capacidades.

En cuanto a la defensa colectiva, por el momento la capacidad real de la Unión Europea es limitada, y es una línea general muy positiva que se promueva el desarrollo

de la PESD, pero a la OTAN solo se la cita como «un fundamento importante de nuestra defensa colectiva». Por otra parte, se habla de nuestra contribución a la OTAN, pero no de lo que la OTAN puede aportar a nuestra defensa nacional. La defensa colectiva es defender a nuestros aliados, pero también que nuestros aliados nos defiendan a nosotros.

Defensa colectiva

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
4. Fortalecer posición España en el sistema de seguridad internacional		13. MAEC y MINDEF promoverán renovación y refuerzo de tratados de limitación y control de armamentos
5. Relanzamiento PESD, aliado solidario OTAN, colaboración bilateral con USA		7. El progreso de la PESD, es el eje principal para la gestión de los retos de seguridad 8. La OTAN es fundamento importante de nuestra defensa colectiva
6. Contribuir a instaurar un entorno regional de paz y seguridad, prevenir conflictos y contener amenazas emergentes mediante proyección de estabilidad y seguridad cooperativa	e. Fuera de nuestras fronteras, actuación habitual en marcos multinacionales	2. La práctica del multilateralismo y de la acción concertada con socios y aliados serán los principales métodos de gestión de nuestra defensa en el exterior 9. Equilibrio en la contribución de las FAS a misiones. Concentración de esfuerzos
		15. Esfuerzo suplementario del 50% del esfuerzo permanente, durante al menos un año
	j. En misiones en el exterior, respeto a culturas locales, empatía y asistencia honesta	10. En operaciones en el exterior, protección de mujeres y niños. Promoción de la mujer como agente eficaz en la mediación y resolución de conflictos
	k. En operaciones de paz, fomentar nuevas fórmulas para evitar estancamiento y fomentar concierto. Aportación de la mujer como factor facilitador que dinamice la resolución del conflicto	

El único criterio que se establece sobre la decisión de participar con unidades militares en unas u otras misiones es el equilibrio de los despliegues y la concentración de esfuerzos. Se echan de menos otro tipo de criterios. Por otra parte, se añade una directriz que establece que, además del esfuerzo permanente que se determine, las Fuerzas Armadas deberán poder desarrollar un esfuerzo suplementario de hasta el 50 % durante al menos un año. Sorprende esta directriz porque la Orden Ministerial de Planeamiento de la Defensa atribuye al ministro de Defensa la determinación de dichos esfuerzos, por tratarse de una decisión de política militar y de carácter muy técnico¹⁴. También se establecen unas zonas prioritarias, distintas de las que figuran en la ESN, en concreto, el entorno europeo cercano, el Mediterráneo, el Sahel Occidental y el océano Atlántico. Tenemos fuerzas en Somalia y en Irak, las hemos tenido en Afganistán, en Guatemala, en Haití y en Indonesia y, en cambio, nuestra participación ha sido muy limitada en Siria y Libia, por lo que no se aprecia claramente el significado de «zonas prioritarias» en este contexto.

Se incluyen dos líneas generales y una directriz de actuación relativas al trato a la población local, respeto a su cultura, empatía, protección de mujeres y niños y aportaciones de las mujeres para dinamizar la resolución de los conflictos «aportando un punto de vista innovador», que merecería mayor clarificación. Hay operaciones en las que existe un contacto muy estrecho con la población, como son las de reconstrucción, y otras en las que no hay ese contacto, o debe abordarse de otra forma.

¹⁴ OM 60/2015, de 3 de diciembre, de Planeamiento de la Defensa. Art. 3. 3. El ministro de Defensa, con referencia en la Directiva de Defensa Nacional (DDN), establece las líneas generales de actuación y las directrices precisas para el planeamiento de la defensa por medio de la Directiva de Política de Defensa, que contendrá, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) La valoración de la situación estratégica en relación a los objetivos y directrices fijados en la DDN.
- b) Los objetivos a alcanzar, entre ellos el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas.
- c) Los factores que condicionen el proceso de planeamiento, en particular el escenario presupuestario y de recursos.

Diplomacia de defensa

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
7. Potenciación de la diplomacia de defensa	f. Red de relaciones bilaterales para la defensa, además de capacidades propias y organizaciones internacionales	11. Se potenciará la diplomacia de defensa y la red de relaciones bilaterales

En este apartado hay coincidencia absoluta en todos los documentos, en la necesidad de potenciar la diplomacia de defensa, en especial con nuestros socios estratégicos, países vecinos, en especial en el norte de África, e Iberoamérica. En la DDN 2020 no se hace referencia expresa a los Estados Unidos, lo que sí hace la ESN.

Seguridad, cultura de defensa y bienestar de las FAS

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
	g. Para estrategias híbridas, integración de recursos civiles y militares	4. Preparación personal y capacidades FAS para apoyo a autoridades civiles en crisis y emergencias
	h. Para amenazas globales, potenciar inteligencia, ciberespacio e información pública	
	i. Para cambio climático, integración de medios civiles y militares	
		12. Se consolidarán los mecanismos de cooperación interministerial y con las administraciones públicas, persiguiendo la coherencia, eficacia y racionalidad en el uso de los recursos públicos que garantizan el Sistema de Seguridad Nacional
	m. Fomento de la cultura de defensa	6. El Gobierno prestará apoyo decidido al Ministerio de Defensa para la promoción de la Cultura y Conciencia de Defensa
	n. Mejorar calidad de vida en las FAS	5. Calidad de vida y condiciones de trabajo seguras y dignas para los miembros de las FAS. Incremento de la presencia de la mujer en la carrera militar

Un grupo de líneas generales y directrices de actuación se refieren a temas de seguridad, pero, aparentemente, no de defensa. En concreto son tres líneas generales relativas a la forma de enfrentar estrategias híbridas, amenazas globales y el cambio climático, y dos directrices de actuación, una relativa a la preparación del personal militar expresamente para apoyo a autoridades civiles en casos de crisis y emergencias y otra referente a la cooperación entre ministerios y las administraciones públicas para racionalizar el uso de los recursos públicos que garantizan el Sistema de Seguridad Nacional. Estos temas se abordan en la ESN en capítulos distintos del de defensa nacional, que debería ser el ámbito de la Directiva de Defensa Nacional 2020. Se repiten, por tanto, los problemas analizados en el apartado dedicado a la defensa individual, de mezclar temas de defensa y de seguridad, pareciendo que son directrices únicamente para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Esto se repite también en el apartado dedicado al fomento de la cultura de defensa, ya que la directriz correspondiente encarga este cometido al Ministerio de Defensa y la única transversalidad es el apoyo del Gobierno a ese ministerio.

Por último, se incluye una línea y una directriz que parecen corresponder mucho mejor al ámbito de la política militar, como es la mejora de la calidad de vida en las Fuerzas Armadas, y la integración plena y el incremento de la presencia de la mujer en la carrera militar.

Conclusiones

La promulgación de la DDN 2020 tiene una consecuencia inmediata muy positiva, que es arrancar un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa. No debe olvidarse que el ciclo anterior finalizó y que, en 2018, como más tarde, debía haber comenzado el ciclo siguiente con la promulgación de una nueva DDN¹⁵.

En cuanto al contenido, se puede concluir lo siguiente:

La DDN 2020 no resuelve, ni aporta directrices para hacerlo, el problema de la inadecuación de la normativa de defensa con la nueva de seguridad iniciada en 2011

¹⁵ OM 60/2015, de 3 de diciembre, de Planeamiento de la Defensa. Art. 3.5. El planeamiento de la defensa es un proceso ordenado que dará comienzo cada seis años.

con la Estrategia Española de Seguridad. Esto da lugar, por ejemplo, a que en esta Directiva, que es solo de defensa, se aborden numerosos asuntos de seguridad, ajenos a la defensa.

Al igual que las anteriores Directivas de Defensa Nacional, la DDN 2020 no desarrolla la defensa civil, a pesar de que su propia directriz número 1 establece claramente el carácter transversal de la defensa. La política de defensa que desarrolla no cubre, por lo tanto, elementos sustanciales, como, por ejemplo, la utilización, en caso de necesidad, de medios de transporte civiles, la reorientación del esfuerzo industrial, la sanidad de campaña o la coordinación de la acción exterior del Estado. Por el contrario, incide, quizás en exceso, en directrices muy concretas de política militar. Esto da lugar a que en amplios sectores se considere que la DDN es una directiva dirigida únicamente al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

La defensa colectiva solo se contempla como aportación nacional a la defensa de otros y no como refuerzo de las capacidades propias para nuestra defensa nacional, idea que también se encuentra en las directivas anteriores y que, en algún momento, habrá que corregir.

El último elemento importante es que, ante una previsión de crisis económica muy grave anunciada y reconocida, no se dé ninguna indicación del escenario económico que se prevé para la defensa nacional.

*Enrique Pérez Ramírez**

VA (Ret) Coordinador del Foro de Pensamiento Naval

Las capacidades de aerotransporte militar y la UE. La crisis económica y la necesidad de compartir e integrar

Resumen

La crisis económica causada por la COVID-19, sumada a la situación económica europea anterior a la misma, en la que la mayoría de las fuerzas aéreas europeas habían ya sufrido fuertes reducciones en sus presupuestos anuales, muestra la utilidad de compartir las capacidades de defensa entre todos los Estados miembros de la UE.

Este artículo versa sobre la potenciación de la cooperación aérea militar entre estos países, en aras del desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y en términos más generales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESCO). Se centra en la compartición de capacidades de transporte aéreo a nivel europeo, fomentando iniciativas tipo *pooling and sharing*, que puedan ser integradas en la PCSD, ratificando así la voluntad política expresada por la UE.

Palabras clave

Capacidades aéreas, cooperación, PESCO, transporte aéreo, PCSD, EATC, MMF.

***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.

Military airlift capabilities and the EU. The economic crisis and the need to share and integrate

Abstract

The economic crisis caused by COVID-19, added to the previous European economic situation, in which most of the European air forces had already suffered sharp reductions in their annual budgets, shows the usefulness of sharing defence capabilities among all the EU Member States.

This article deals with the strengthening of military air cooperation between these countries, in the interest of developing the Common Security and Defense Policy (CSDP) and more extensively the Common Foreign and Security Policy (CFSP). It focuses on the sharing of air transport capabilities at the European level, promoting and enhancing “pooling and sharing” type initiatives which could be integrated into the CSDP, thus ratifying the political will expressed by the EU.

Keywords

Air capabilities, cooperation, PESCO, air transport, CSDP, EATC, MMF.

Marco europeo adecuado para la cooperación

«Caballeros nos hemos quedado sin dinero, es el momento de pensar».
(Winston Churchill, primer ministro del Reino Unido, 1940)

Con el final de la Guerra Fría, el papel fundamental de las Fuerzas Armadas cambió, adquiriendo un carácter más expedicionario en el que las capacidades de defensa necesarias no eran las mismas que existían antes de la caída del Muro de Berlín, en 1989. Las amenazas mutaban progresivamente, siendo el cambio potenciado por la globalización y la desigualdad.

Desde entonces, tanto la OTAN como la UE y sus Estados miembros han tratado de identificar las carencias existentes en términos de capacidades para responder a nuevas amenazas, dejando ambas (amenazas y capacidades) reflejadas en sus estrategias de seguridad y defensa¹. Tal y como aparecen contempladas, estas capacidades de defensa deben permitir responder a amenazas tan variadas y extensas como el terrorismo global, el crimen organizado internacional, la migración, la seguridad del transporte en las vías marítimas y otras amenazas que están claramente relacionadas con la inestabilidad geopolítica, como las que afectan a la seguridad energética.

Por otro lado, Europa se ha visto envuelta en los últimos años en un escenario de crisis económica, que ha empeorado por los efectos de la pandemia de la COVID-19. La crisis económica ya había llevado a una clara reducción en los presupuestos de defensa europeos en la última década², siendo, muy probable que en un futuro próximo veamos cómo estos presupuestos continúan por la misma senda.

A pesar de que tanto la UE como sus Estados miembros tienen presupuestos más austeros, no han renunciado a sus objetivos e intereses relacionados con la seguridad,

¹ En la *Estrategia Global de la Unión Europea* (EUGS), publicada en 2014, se cita:

«Nuestra Unión se encuentra amenazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado. Hacia el este, se ha violado el orden de seguridad europeo, mientras que el terrorismo y la violencia plagan el norte de África y Oriente Medio». MOGHERINI, F. «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea». 2016. Obtenido de www.europa.eu.

² En términos reales (sin inflación), el gasto total de defensa en la UE disminuyó en un 15 % entre los años 2006 y 2013, según datos del Annual Defense Data booklet 2015 de la Agencia Europea de Defensa, que coinciden con los del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. FRANCE, O. d. «Defence budgets in Europe, downturn or U-turn?». Mayo de 2015. Obtenido de <https://www.iss.europa.eu>.

proyectándolos³ repetidamente en escenarios más allá de sus fronteras, tratando de responder al nuevo espectro de amenazas. Prueba de ello son las diversas misiones de gestión de crisis que se mantienen, incluidas las operaciones militares. Estas operaciones militares implican la presencia en el extranjero de personal militar de los Estados miembros, que debe desplegarse, mantenerse y replegarse.

En respuesta a la disminución del presupuesto, se han implementado medidas en busca de una austeridad que responda a la crisis. Entre ellas, además de las iniciativas de intercambio de capacidades con otros países, también hemos asistido a una reducción en el número total de personal militar; la retirada sin sustituto de algunos sistemas de armas, perdiéndose así capacidades⁴; una reducción en los pronósticos de adquisición, un intento de exportar excedentes para evitar penalizaciones por la retirada parcial o total de proyectos multinacionales, etc.

Sin embargo, para enfrentarse a la amplia gama de amenazas, se necesita una gran variedad de capacidades militares específicas. Careciendo la UE de capacidades de defensa propias, es muy difícil, si no imposible, que todos y cada uno de los países europeos puedan, de forma aislada, asumir los costes que adquirirlas y mantenerlas implica.

Por ello, en los últimos años a nivel europeo se han lanzado iniciativas que promueven la colaboración a nivel internacional, como es el caso del *European Air Transport Command* (EATC), o la *Multinational MultiRole Transport Tanker Fleet* (MMF).

Seguramente cada miembro de la Unión Europea desearía conservar ciertas capacidades militares que la crisis económica no le permite mantener con facilidad. La posibilidad de llegar a un acuerdo con otros Estados miembros para tras identificar necesidades conjuntas, crear y compartir capacidades, podría ayudar a sortear la crisis económica, ganando en eficiencia a nivel europeo. La contrapartida puede ser una pérdida de autonomía y de la autoridad total sobre esas capacidades, si se ponen a disposición de la PCSD.

³ «Una misión de asesoramiento en Irak, una misión de entrenamiento militar en la República Centroafricana, una operación marítima en el Mediterráneo y una misión de asistencia en Ucrania se encuentran entre las adiciones más recientes a más de 30 misiones civiles y operaciones militares lanzadas por la UE desde que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se hizo realidad hace casi 15 años». OSORIO, Esther. «EU Missions and Operations as part of the EU's CSDP». Noviembre de 2017. Obtenido de Factsheet <https://eeas.europa.eu>.

⁴ Ejemplo de ello sería la baja del Boeing 707 del Ejército del Aire que supuso prácticamente la pérdida de su capacidad de transporte estratégico, incluyendo el repostaje en vuelo de largo alcance.

Por otro lado, la voluntad política de los Estados miembros ha sido expresada a través de la aprobación de la Decisión de establecimiento de la *Permanent Structured Cooperation* (PESCO)⁵ del Consejo Europeo. Así pues, esta voluntad política parece decantar la balanza hacia la compartición de las capacidades existentes, el planeamiento y desarrollo conjunto de nuevas y su gestión dentro del marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La cooperación se muestra ineludible para hacer frente a las amenazas.

La PESCO nos muestra un camino a seguir en el que las iniciativas de *pooling and sharing* son parte fundamental del mismo. Las iniciativas y proyectos de mancomunación, compartición y/o desarrollo de capacidades deberán iniciarse y articularse de forma provechosa para la UE, comprometiéndose a ponerlas a su disposición, teniendo en cuenta sus líneas de actuación y no únicamente los intereses de los países participantes. Para ello, los órganos y agencias de la UE en materia de defensa⁶, enmarcados en la PESC, jugarán un papel fundamental en la correcta creación, desarrollo o puesta a disposición de capacidades (como en el caso de las del EATC o MMF).

Entre los principales déficits para poder llevar a cabo con éxito operaciones militares que permitan la implementación de la PCSD y el desarrollo de la EUGS se encuentran la capacidad del reabastecimiento en vuelo y el transporte aéreo estratégico. Ambas capacidades son vectores de proyección de la fuerza pues permiten proyectar, la primera el poder aéreo y la segunda los efectivos militares, muchas veces en forma de coalición internacional, a las zonas de conflicto⁷. Estas capacidades concentradas hoy en día en el EATC y en la MMF no se encuentran aún a disposición de la PCSD ni de ninguna de sus entidades ni organizaciones.

⁵ «Recordando además que el Consejo Europeo también solicitó reforzar la cooperación en el desarrollo de las capacidades requeridas, así como comprometerse a que dichas capacidades estén disponibles cuando sea necesario». PESCO State Members. «Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy». Noviembre de 2017. Obtenido de www.eeas.europa.eu.

⁶ Entre dichos órganos, agencias y servicios, será primordial el rol de la European Defense Agency (EDA), del European Union Military Staff (EUMS) o del European External Action Service (EEAS) en general, o de alguna de sus secciones o direcciones más en concreto.

⁷ Desde 1995, los países de la UE han participado en 22 operaciones militares en que desplegaron más de 500 efectivos. IISS. «European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations». *Strategic Dossier*. Julio de 2008.

Por ello, cuando la UE despliega una operación militar, el país que participa en la misión bajo bandera UE, debe hacerse responsable del despliegue y repliegue de sus tropas, recurriendo generalmente a sus propios medios aéreos.

Capacidades de defensa europeas, necesidad de compartir

Siendo imposible para muchos países la obtención de la totalidad de las capacidades necesarias de defensa, las soluciones pasan por intentar desarrollar capacidades adaptables y por compartir estas con otros países⁸.

Empezando por la adaptabilidad, podemos considerarla hoy en día como el término principal de referencia al pensar en capacidades de defensa. La continua reestructuración de las políticas de seguridad, en respuesta a la evolución de las amenazas, hace que las capacidades de defensa se deban diseñar pudiendo ser modificadas, o puedan desde su diseño desempeñar diferentes roles, respondiendo en variados escenarios y periodos, a diferentes tipos de amenazas. Así, las flotas de transporte aéreo táctico militar actuales permiten cubrir un gran espectro de capacidades, adaptándose a la misión para dar respuesta a la amenaza, con un número reducido de modelos de aeronaves. Muchas aeronaves militares son diseñadas con la posibilidad de que un mismo modelo, como por ejemplo el A400M⁹ o el A330 MRTT (*Multirol Transport Tanker*), pueda ser configurado diferentemente, proporcionando capacidades tan diversas como la eero-evacuación (AE) médica, el repostaje¹⁰ en vuelo (AAR)¹¹, el transporte aéreo (TA) de personal o de carga, el lanzamiento de ayuda humanitaria, lanzamiento de paracaidistas, etc.

⁸ «Ante las limitaciones presupuestarias, la cooperación en el desarrollo de la capacidad militar es crucial para que los Estados miembros mantengan las capacidades clave y remedien las deficiencias, se beneficien de las economías de escala y mejoren la eficacia militar. Esto requiere una mayor colaboración en el desarrollo de capacidades, explorando todo el potencial de cuatro importantes medidas de reducción de costos: (1) proyectos de armamentos colaborativos, (2) agrupación, (3) especialización de funciones, y (4) reducción de redundancias». European Political Strategy Center. «In Defense of Europe». Junio de 2015. Obtenido de https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/defence-europe_en.

⁹ En la página web (www.airbus.com) del fabricante se clasifican sus capacidades en tres principales: transporte aéreo estratégico, transporte aéreo táctico (aquí se incluyen los lanzamientos de carga y de paracaidistas) y repostaje en vuelo.

¹⁰ «Un Airbus A400M ha reabastecido con éxito a seis cazas F-18 de la Fuerza Aérea española en una sola misión». Airbus Military. «Air to Air Refuelling Mission Capability». Febrero 2018. Obtenido de <http://www.airbus.com/defence/a400m.html#refuelling>.

¹¹ «...el A400M proporciona a las fuerzas aéreas una forma rentable de adquirir una capacidad de reabastecimiento de combustible aire-aire (AAR) además de un avión de transporte táctico y logístico versátil. El avión estándar A400M tiene los equipos y *software* necesarios para las operaciones de

Pero desarrollar capacidades adaptables, en favor de la eficiencia no basta, hay que compartirlas. Los Estados miembros de la UE, deben fomentar la compartición de capacidades y su mancomunación, así como la especialización de ciertos países en algunas de ellas, para que de forma coordinada las pongan a disposición del resto de otros Estados miembros.

En este sentido, las opiniones de la Comisión Europea, a través de su *European Political Strategy Center*, son coincidentes y están armonizadas con las del Servicio de Acción Exterior (SAE).

Es primordial combatir las amenazas de forma conjunta, desde la CSDP, debiendo existir una coordinación en el ciclo de gestión para la generación de capacidades, tratando de que las capacidades de las naciones sean complementarias entre sí desde el inicio¹², sin que haya una excesiva redundancia y sin que solapen con las ya existentes que deberán ser compartidas.

A fin de promover y orquestar todas las medidas, de cooperación y adaptabilidad, la UE actúa desde su Servicio de Acción Exterior (SAE) y desde la Agencia Europea de Defensa (AED)¹³ fundamentalmente. Solo siguiendo las directrices e iniciativas de ambas, se conseguirá mantener los compromisos de seguridad actuales y atender a los futuros a nivel UE.

Siguiendo el camino marcado por la CSDP de la UE, como continuación al Tratado de Lisboa¹⁴, la reciente ratificación de la PESCO por 25 Estados miembros de la UE, insiste precisamente en la cooperación y compartición en materia de defensa.

reabastecimiento de aire a aire de 2 puntos ya preinstaladas. Cualquier A400M puede reconfigurarse rápidamente para convertirse en un tanquero táctico de 2 puntos, capaz de repostar receptores equipados con percha a la velocidad y altitud requerida». Airbus Military. «Air to Air Refuelling Mission Capability». Febrero de 2018. Obtenido de <http://www.airbus.com/defence/a400m.html#refuelling>.

¹² «La Agencia Europea de Defensa (AED) ha estado produciendo un Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) para abordar los desafíos de seguridad y defensa a corto, medio y largo plazo. Analiza los escenarios de seguridad futuros y hace recomendaciones sobre las capacidades que los ejércitos europeos necesitarán para reaccionar a una variedad de posibles escenarios». AED. «Capability Development Plan Factsheet». Noviembre de 2014. Obtenido de www.eda.europa.eu.

¹³ Según el reporte anual de la AED del año 2016, la Agencia continúa buscando la cooperación entre los Estados miembros, centrada en la eficacia y en la obtención de resultados, enfocada al desarrollo de capacidades de defensa. Tal y como cita en el informe, lo hace a través de tres objetivos respaldados a nivel ministerial: apoyar el desarrollo de capacidades y cooperación militar, estimular la investigación y la tecnología para preparar las capacidades futuras y por último mediante el apoyo de la European Defense Technological and Industrial Base (EDTIB), todo ello asegurándose de que los intereses confluyen con los de las políticas de defensa de la UE. EAD. «EDA 2016 Annual Report». 2017. Obtenido de www.eda.europa.eu.

¹⁴ Tal y como se menciona en el propio preámbulo de la PESCO, el artículo 42 y el artículo 46 del Tratado de la UE, dejan la puerta abierta a la convergencia de los Estados miembros que quieran seguir

Con el tiempo deberíamos asistir a la armonización de las políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros con la de la UE, lo que permitiría una mayor búsqueda de sinergias, aumentando la eficacia y eficiencia.

A través de la PESCO, se trata también de promover la innovación y el desarrollo de tecnología militar, buscando sistemas de financiación comunes¹⁵, como el articulado a través del *European Defense Fund* (EDF), lanzado por la Comisión Europea.

Ese desarrollo conjunto de capacidades posibilitaría la ampliación de ciertos contratos multilaterales entre los Estados miembros, hacia terceros países vecinos, impulsando esa ampliación desde la UE. Un programa que sirve como ejemplo de esta armonización de políticas es el desarrollo del programa A400M, que sentó las bases de la futura creación del EATC y permitió que se sufragasen de forma común las costosas inversiones en investigación y desarrollo, gestionándolos desde la Organización Conjunta para la Cooperación Armamentística (OCCAR) y exportando su venta a terceros países no UE como Turquía.

En un momento en que la amplitud de la crisis económica causada por la COVID-19 apenas comienza a medirse, estas son las únicas iniciativas que parecen viables. El compromiso de aumento de un 20 % de los presupuestos de defensa¹⁶, previsto por los 25 países firmantes de la PESCO, no se está cumpliendo, siendo estos insuficientes para atender un mayor número de capacidades o para desarrollarlas en plenitud y de forma aislada por cada país. Algunas de las operaciones de gestión de crisis, con bandera de la UE, nos han demostrado en el pasado reciente cómo la falta de capacidades propias o la escasez de estas han dañado notablemente el desarrollo de una misión¹⁷. Ciertas capacidades pueden ser consideradas como factores claves (*key enablers*), pues sin ellas las misiones estarían abocadas al fracaso. Entre ellas se encuentran los medios de transporte aéreo.

avanzando en PCSD como parte integral de la PESCO, a fin de proveer a la Unión con capacidades civiles y militares que le permitiesen realizar las tareas incluidas en el artículo 43 del propio TUE.

¹⁵ «El Fondo coordinará, complementará y ampliará las inversiones nacionales en defensa. Al agrupar recursos, los Estados miembros individuales pueden lograr un mayor rendimiento y desarrollar tecnología y equipos de defensa que pueden no ser viables por sí mismos. Una mayor colaboración reduce los costos de duplicación, promueve la estandarización de los equipos y garantiza una mejor interoperabilidad entre las fuerzas armadas europeas. El Fondo también fomentará la innovación y permitirá economías de escala, reforzando así la competitividad de la industria de defensa de la UE». Comisión Europea. «Defending Europe, European Defense Fund». Junio de 2017. Obtenido de www.ec.europa.eu.

¹⁶ Tal como señala el artículo 2, del anexo II, del protocolo 10 del TUE firmado en Lisboa en el 2008.

¹⁷ Analizando por ejemplo los problemas acaecidos durante el proceso de generación de fuerzas para el despliegue inicial de la misión EUFOR RCA/Chad en el 2007, se identifica el déficit que tiene la UE en cuanto a aviones de transporte militar.

En torno al 60 % de la flota de aviones de transporte militar europeos se encuentra hoy en día en el EATC¹⁸. Sin embargo, la UE no puede hacer un uso directo de ellos, ni incluirlos por tanto en su ciclo de planeamiento de una misión, sin consulta previa a cada uno de los países miembros del EATC. Un ejemplo fue la misión Unified Protector¹⁹, en el año 2011, en que algunos miembros de la UE tuvieron que recurrir a las aeronaves de reabastecimiento en vuelo estadounidenses sin poder utilizar las capacidades de reabastecimiento en vuelo que poseían las aeronaves del EATC.

El motivo es que estas aeronaves han sido cedidas por los siete Estados integrantes del EATC a la organización quien ejerce el control operacional (OPCON)²⁰ de las mismas. A pesar de ello, no hay ningún mecanismo que articule o permita poner parte de la flota y sus capacidades a disposición de la PCSD, si no es a través de una solicitud particular a uno de los miembros. Es decir, al no disponer de capacidades propias, la UE siempre debe contar con el consentimiento de los Estados miembros para cada misión concreta y para acceder a las capacidades a ella asociadas. En caso del MMF, se espera que se reproduzca la misma situación, una vez que sus aeronaves empiecen a ser recibidas y estén operativas.

Necesidad del transporte aéreo militar europeo y sus capacidades críticas.

La capacidad de reacción y autonomía estratégica de la UE

Las Fuerzas Armadas de los países occidentales se han reestructurado, pudiendo hoy en día proyectarse en escenarios lejanos desde los que operar, desplegando en un breve plazo de tiempo, muchas veces por vía aérea. Las operaciones más allá de nuestras fronteras permiten perseguir los intereses de los países europeos, tanto de manera individual como bajo el paraguas de la UE, en aras de su seguridad.

¹⁸ Datos obtenidos de la presentación oficial del EATC, utilizada por el comandante jefe del EATC, en enero del 2018, en su comparecencia ante el Parlamento Europeo.

¹⁹ «La OTAN tomó el control de todas las operaciones militares de Libia en virtud de la resolución 1970 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 31 de marzo de 2011. La Operación Protector Unificado constaba de tres elementos: un embargo de armas, una *no-fly-zone* y acciones para proteger a los civiles. La misión terminó el 31 octubre 2011. Más de 260 medios de transporte aéreo (aviones de caza, de vigilancia y aviones de reconocimiento, de repostaje en vuelo, vehículos aéreos no tripulados y helicópteros de ataque. Más de 26.500 salidas, incluyendo más de 9.700 vuelos de cazas». OTAN. Allied Joint Force Command Naples, noviembre de 2011. Obtenido de https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111021_111021-oup-update.pdf.

²⁰ Operational Control según su denominación en idioma inglés.

A su vez, en estos escenarios lejanos, los medios militares aéreos se convierten en *key enablers*, pues solo las aeronaves de transporte militar son capaces de dar respuesta a algunas de las necesidades que en ellos se presentan.

En general, se puede afirmar que únicamente las aeronaves de transporte militar operadas por tripulaciones bien entrenadas son capaces de llevar a cabo actividades como el repostaje²¹ aéreo en vuelo, aeroevacuaciones médicas, lanzamiento de cargas o paracaidistas o transporte de mercancías peligrosas no permitidas en el ámbito civil, entre otras.

Pero además y fundamentalmente son prácticamente las únicas capaces de operar en ambientes que impliquen cierta peligrosidad, con unos márgenes de seguridad aceptables y de operar de un modo «táctico», compatible con el de los otros actores militares (OTAN, UE, ONU) implicados en un conflicto, en aras de la interoperabilidad y de la eficacia que esta genera.

Dado el estado de desarrollo político intermedio de la UE, que podríamos tildar de semifederativo, sucede que los Estados miembros de la UE, pese a implicar sus medios aéreos de transporte militar en misiones y operaciones con bandera de la UE, siguen también persiguiendo sus intereses nacionales²² y cumpliendo con sus compromisos en otras organizaciones internacionales²³ (como la OTAN y la ONU), disponiendo para ello de sus aeronaves.

Debido al elevado coste de obtención de estos sistemas de armas, el nivel de los actuales presupuestos de defensa europeos, la inherente vanguardia tecnológica, la complejidad en su mantenimiento y el tiempo requerido para que sus tripulaciones estén operativas, los aviones de transporte militar se convierten en un bien escaso ypreciado y las capacidades que proporcionan en capacidades críticas.

²¹ El *Air to Air Refueling* (AAR) se considera una de las capacidades más críticas, pues es necesario para poder proyectar el poder aéreo y para llevar a cabo operaciones áreas ofensivas.

²² Podríamos citar el ejemplo de Francia, cuyo carácter expedicionario se plasma en una red de bases aéreas en sus territorios de ultramar (colonias) y en otros países con quien se han firmado acuerdos bilaterales de defensa (en su mayoría protectorados). Estas bases actúan como «hubs» logísticos y posibilitan el apoyo a las misiones propias nacionales (Costa de Marfil) o bajo bandera UE (EUFOR Chad). Mientras que los aviones de transporte estratégico tipo Airbus 400M abastecen estos «hubs», el transporte y las misiones tácticas son llevadas a cabo por aviones tácticos tipo C160, C130 y C235.

²³ Ejemplo de ello es la Operación «International Support Assistance Force» (ISAF) que mostró con claridad la necesidad de medios aéreos militares con mayor capacidad de carga y más modernos, debido a las características del teatro de operaciones, que exigía un gran esfuerzo de abastecimiento por vía aérea. Esta operación fue una gran precursora del desarrollo europeo del Airbus 400M que hoy en día se encuentra ya en dotación en tres de los países miembros del EATC.

Pese a la aparición y desarrollo de modelos cooperativos en el entorno del transporte aéreo militar europeo, actualmente no se puede contar con sus capacidades en el ciclo de planeamiento de las misiones UE. En caso de que la UE necesite de una capacidad, deberá solicitarla previamente a uno o varios de sus Estados miembros.

Por otro lado, la UE cuenta con *Battle Groups* que nunca han sido desplegados en una misión propia, bajo bandera de la UE. El hecho de la UE no pueda contar con medios aéreos bajo control operativo, que permitirían el rápido despliegue de estas fuerzas, es sin duda un claro inconveniente.

Evidentemente este patrón de funcionamiento, en el caso de los despliegues, va en claro detrimento del tiempo de reacción, alejándonos del estado de alistamiento ideal, y cargando toda la logística sobre las espaldas del país que asume la misión.

Si estudiamos, por ejemplo, la necesidad de transporte aéreo para desplegar una brigada aerotransportable, en un plazo de quince días, a un escenario de Oriente Medio, incluyendo el transporte de 7.200 efectivos, transporte de helicópteros de apoyo y misiones de repostaje en vuelo para permitir que aviones de cazas den cobertura aérea durante su despliegue, vemos que serían necesarias 50 aeronaves tipo A400M para llevarlo a cabo. Con ellas se realizarían un total de 620 vuelos.

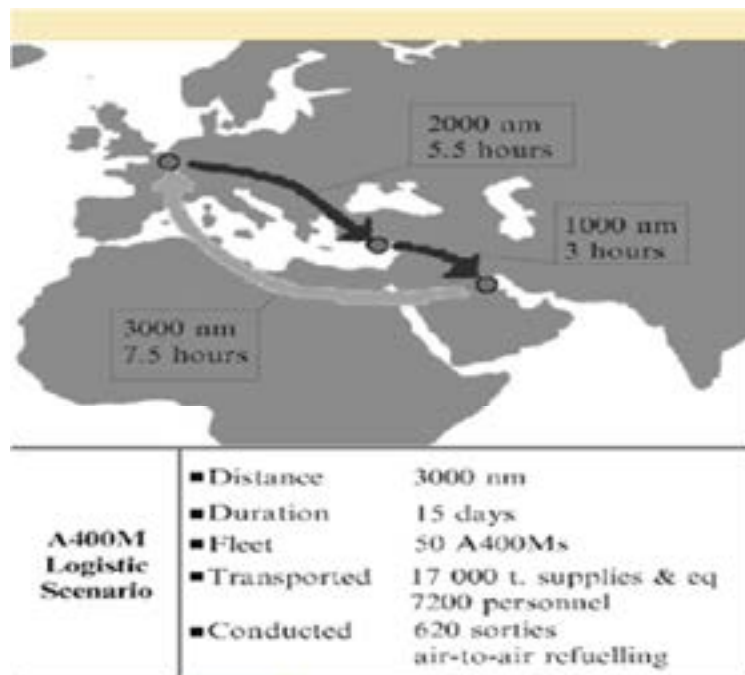


Figure 5.4. A400M scenario for EU military force

Figura 1. Escenario simulado futuro para el despliegue de una misión UE. Fuente: Jones, 2007.

Si, en lugar de una brigada aerotransportable, tratamos de desplegar un *Battle Group*²⁴ de la UE que consta de 1.500 efectivos, se observa tras realizar el cálculo extrapolando los resultados, que la necesidad para desplegarlo se ve reducida a once aviones y 140 vuelos de A400M, que volarían un total de 2.240 horas de vuelo (h/v). Como resultado de este planeamiento observamos que para poder desplegar un *Battle Group* de la UE, si acudimos individualmente a uno de los países miembros del EATC deberíamos paralizar prácticamente toda su flota de transporte, en el caso de los mayores (Alemania y Francia). Cualquiera de los otros países miembros del EATC sería incapaz de realizarlo por sí solo en el plazo indicado. Sin embargo, si el peso del despliegue

²⁴ «Los Battle Groups están pensados para poder ser desplegados ya sea en refuerzo de una operación existente o como fuerza “stand alone” manteniéndose en el teatro de operaciones por una duración de entre 30 y 120 días». EUROCORPS. «Eurocorps a force for the EU and NATO». Marzo de 2018. Obtenido de www.eurocorps.org.

fuese compartido por todos los Estados miembros de la UE participantes en el EATC, el impacto del despliegue sería absorbible con mayor facilidad.

Además de no poder contar directamente con los aviones de las naciones del EATC, ni de la MMF durante la fase de planeamiento por no tener ningún control operacional sobre ellos, la UE se enfrenta también a un problema de financiación para desplegar los mismos. Sin embargo, este problema de financiación tiene solución a través del mecanismo Athena²⁵, que puede permitir la financiación de la utilización las aeronaves del EATC o MMF, si participasen en tales despliegues.

Conclusiones

El mismo entorno europeo que fue percusor hace 10 años para la creación del EATC y más recientemente de la MMF, se ve reforzado por una nueva crisis económica causada por la COVID-19, siendo favorable para una cooperación más amplia entre los Estados miembros de la UE, particularmente entre los firmantes de la PESCO.

Bajo las actuales circunstancias, se incrementan las necesidades de compartir y mancomunar, a fin de cubrir las carencias en capacidades de transporte aéreo, tales como las capacidades de AAR, transporte estratégico o evacuaciones aeromédicas. Estas capacidades no podrían ser alcanzadas de forma aislada por muchos países de la UE. Pero esta compartición de capacidades debe realizarse en aras del desarrollo de la PESCO, integrando las mismas en su PCSD.

Poner las capacidades nacionales a disposición de la PCSD y por ende de sus Estados miembros podría producir grandes ventajas, tanto cuantitativas como cualitativas.

Entre estas ventajas se pueden incluir como las principales: el aumento de la autonomía, la independencia estratégica y la capacidad de reacción de la UE que le son fundamentales para poder consolidarse como actor global en el entorno de la seguridad y la defensa.

Potenciación de las operaciones militares dentro de la PCSD de conformidad con la EUGS, así como la mejora en el ciclo de planificación de estas misiones de la UE, simplificándose el despliegue de los *Battle Groups* u otras fuerzas u organismos y

²⁵ «Los gastos comunes que cubre el mecanismo Athena son y si el Consejo lo decide: costes de transporte y alojamiento de las fuerzas y de cuarteles generales por debajo del nivel de FHQ». MARÍN, J. E. «Un nuevo paso hacia la defensa común europea». 2015. Obtenido de OPEX (Observatorio de Política Exterior) <http://www.fundacionalternativas.org>.

facilitándose la participación de todos los Estados miembros en operaciones militares de la PCSD.

Otras ventajas serían: una mayor interoperabilidad, eficacia y eficiencia a nivel europeo, la distribución de los costos de posesión de sistemas de armas muy costosos entre todos los Estados miembros y por último la armonización de sus políticas de seguridad en lo relativo a las capacidades aéreas.

*Juan Manuel Chomón Pérez**

Comandante del Ejército del Aire
Máster en Paz, Seguridad y Defensa, UNED
Controlador de vuelos en el EATC

Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado

Resumen

Su exitosa gestión de la pandemia de la COVID-19 ha devuelto a primera línea a la canciller alemana que hace apenas unos meses vivía sus horas más bajas. En Europa, Angela Merkel ha apostado por la solidaridad y, junto a su colega francés, Emmanuel Macron, proponía en mayo un Fondo para la Recuperación de 500.000 millones de euros. El objetivo es ayudar a los países miembros más afectados por las consecuencias de esta crisis. Alemania ocupa este semestre la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea y las expectativas son enormes. Todos confían en que Merkel aproveche esta oportunidad para afianzar su legado.

Palabras clave

Pandemia, COVID-19, crisis, Unión Europea, Alemania, Angela Merkel, Fondo de recuperación.

***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.

Angela Merkel and how the management of the pandemic crisis can mark her legacy

Abstract

Her successful handling of the COVID-19 pandemic has brought the German chancellor back to the front line. She was experiencing just a few months ago her lowest hours. In Europe, Angela Merkel has opted for the solidarity and together with her French colleague Emmanuel Macron proposed a 500-billion-euro recovery fund in May. The aim is to help the member countries most affected by the consequences of this crisis. Germany holds the rotating presidency of the Council of the European Union for this six-month period and expectations are enormous. Everyone hopes that Merkel will take this opportunity to strengthen her legacy.

Keywords

Pandemic, COVID-19, crisis, European Union, Germany, Angela Merkel, Recovery Fund.

Introducción

La canciller alemana, Angela Merkel, vivía sus horas más bajas y estaba ya de salida cuando su gestión de la pandemia la ha devuelto a primera línea. Se la daba por amortizada después de anunciar, en octubre de 2018, tras varios fracasos de su partido en elecciones regionales, que no se presentaría a la reelección. Renunció también al liderazgo del partido y su delfina, Annegret Kramp-Karrenbauer, terminaría defenestrada como líder de la CDU y potencial candidata a la cancillería en el 2021. La carrera por la sucesión de Merkel entre los conservadores sigue abierta.

Hace menos de un año, era noticia por su estado de salud, por sus temblores. Pero ahora no le ha temblado el pulso y ha mostrado su mejor versión. Y será recordada como una verdadera gestora de la crisis a la que todo el mundo mira en momentos de zozobra e inseguridad como la tabla de salvación.

Antes de la pandemia, la Unión Europea hacía aguas y era incapaz de encontrar un terreno común en cuestiones apremiantes. La canciller parecía ausente y apática. Pero todo ha cambiado. Sin una reelección a la vista, Merkel solo necesita preocuparse de su legado sin mirar a las encuestas que, en cualquier caso, le son favorables.

La gestión de la crisis la han reforzado a ella y a su gobierno de gran coalición. Sus intervenciones y discursos han dado calma y confianza a su población. Incluso alguna, como su explicación de la curva de contagios, se convirtió en viral. Guardó 14 días de cuarentena cuando supo que su médico, al que había visitado unos días antes, había dado positivo en COVID-19.

Los partidos de la coalición, los cristianodemócratas de la CDU y los socialdemócratas del SPD, se han recuperado en las encuestas. La CDU de Merkel ha llegado incluso al 40 %, por encima del resultado electoral de hace tres años e impensable hace unos meses. Y la valoración de Merkel ha subido un 80 %, una cifra que para sí quisieran sus colegas europeos.

Para Manfred Güllner, director del prestigioso instituto demoscópico Forsa, «Merkel que, contrariamente a lo que suponen los observadores políticos y los politólogos académicos, ha gozado sistemáticamente de una gran simpatía entre la gran mayoría de los ciudadanos —con la excepción de los partidarios de la Alternativa para Alemania (AfD)— y ha podido estabilizar y aumentar su popularidad gracias a su papel de

liderazgo plenamente aceptado en la crisis del coronavirus»¹.

Su serenidad y formación científica han sido, sin duda, claves para transmitir esa seguridad tan necesaria en un líder en momentos de incertidumbre. En 2015, su gestión de la crisis de los refugiados y su defensa del multilateralismo frente a Donald Trump y Vladimir Putin ya le valió el calificativo de líder del mundo libre. Pero fue también la gestora de la crisis del euro, la odiada y vilipendiada por muchos en los países del sur a los que castigó y exigió que hiciesen sus «deberes»: ahorro, austeridad, recorte del gasto y realización de reformas profundas.

La subida de su popularidad volvía a poner sobre la mesa una posible nueva candidatura a la cancillería, algo que la propia Merkel ha negado. «Con toda la simpatía por Merkel y con todo el miedo al vacío de liderazgo que surgirá con su retirada de la política, las palabras de Merkel de que, en 2017, era la última vez que se presentaba fueron tomadas en serio. En este sentido, los ciudadanos saben que no habrá otro mandato de Merkel», explica Manfred Güllner.

Si todo sigue como está previsto, Merkel dejará el poder sin haber perdido nunca en las urnas y con un alto índice de popularidad y el deseo de muchos de que siga. Hace apenas unos meses era el «pato cojo» y se pensaba que, tras cuatro mandatos y superar a Konrad Adenauer e igualar a Helmut Kohl en años en el poder, se iría sin un legado claro. Ahora es su oportunidad sobre todo en el ámbito europeo.

Su estrella se apagaba, pero su personalidad y su actuación han sido fundamentales para que la gestión alemana de la pandemia haya sido una de las mejores del mundo. Sin duda, su formación científica ha contribuido a ello. Esto ha ayudado a Merkel a recuperar su voz internacional y su credibilidad en un momento crucial para su futuro legado. Alemania asumió el 1 de julio la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, así que la visibilidad de la canciller será aún mayor.

¹ Manfred Güllner, sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por el email el 10 de julio de 2020.

La gestión de la crisis

La canciller supo ver desde el principio la gravedad de la situación, entender lo que ocurría y transmitir con claridad que había que cuidar a las personas más vulnerables y respetar las medidas establecidas para evitar contagios masivos y conseguir que el sistema sanitario no colapsara. Reconoció sin ambages lo que no sabía y aseguró que había que aprender a convivir con el virus hasta que se encontrase una vacuna.

Alemania estableció un eficaz sistema de seguimiento y localización y un cierre relativamente relajado de seis semanas. Ha registrado más de 198.556 casos y 9.060 muertos, a día 11 de julio², cifras alejadas de las de países como España o Italia, por no hablar de Estados Unidos o Reino Unido. La edad promedio de los contagiados, 49 años, ha sido menor que en otros países. La tasa de letalidad se elevó cuando el virus se propagó a personas de mayor edad. Se hicieron test a más personas que en la mayoría de países. Así, se pudo detectar a más asintomáticos o contagiados con síntomas leves. Además de las pruebas, había gran cantidad de camas de cuidados intensivos y un buen sistema sanitario que no ha colapsado.

A mediados de enero, el hospital La Charité de Berlín ya había desarrollado una prueba y había compartido la fórmula en Internet. En febrero, cuando se registró el primer caso por COVID-19, los laboratorios de todo el país ya tenían paquetes de pruebas. «El motivo por el que en Alemania tenemos tan pocas muertes en este momento en relación con la cantidad de personas contagiadas se puede explicar en gran medida por el hecho de que estamos realizando una gran cantidad de pruebas de laboratorio», dijo Christian Drosten, virólogo principal en La Charité, cuyo equipo desarrolló la primera prueba³. Drosten se ha convertido en el virólogo de cabecera de Merkel y en el más famoso del país.

Las pruebas tempranas y generalizadas permitieron reducir la propagación del virus al aislar a las personas diagnosticadas y darles un tratamiento adecuado, por ejemplo, ponerles en un respirador antes de que su estado empeorase. El personal médico, como población de riesgo, ha sido sometido a pruebas periódicas.

² Datos del Robert Koch Institut, el organismo de referencia en Alemania para los datos sobre la pandemia. [Fecha de consulta 11/7/2020]. Disponible en https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html.

³ BENNHOLD, Katrin. «Por qué la tasa de mortalidad de Alemania es tan baja». *New York Times*. 6 abril 2020. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2020/04/06/espanol/mundo/Alemania-tasa-mortalidad-virus.html>.

Se considera que el liderazgo de la canciller ha contribuido también a la excelente nota por la gestión de la crisis. Mantuvo una comunicación clara, serena y periódica al tiempo que imponía medidas cada vez más estrictas de distanciamiento social. Las restricciones no tuvieron mucha oposición política. Las decisiones sensatas del Gobierno, el cierre de filas de la mayor parte de la clase política y la confianza de la población han sido también fundamentales.

El sociólogo Armin Nassehi afirma que las posiciones de partida fueron diferentes en los distintos países: «En Francia, pudimos ver que el sistema muy centralizado tiene más margen de maniobra, pero posiblemente es menos sensible a los casos regionales específicos. En el Reino Unido, el problema se negó durante mucho tiempo. Italia y España se vieron mucho más afectadas y estaban mucho menos preparadas que los países más septentrionales que se vieron afectados algo más tarde. Merkel ha conseguido transmitir la naturaleza drástica de los acontecimientos y también presentar las medidas de forma plausible»⁴.

Cuando el virus golpeó, el Gobierno federal técnicamente no estaba al cargo. Debido al sistema federal, en Alemania, decisiones como cerrar escuelas, prohibir contactos u ordenar el confinamiento son responsabilidad de los Bundesländer, los estados federados. Pero la canciller asumió enseguida un papel de liderazgo, coordinando los intercambios regulares entre los jefes de gobierno de los 16 Länder. Impulsó la igualdad de regulaciones en todo el país y convocó a los mejores científicos.

El profesor Nassehi explica el papel desempeñado por Merkel: «Como canciller, Angela Merkel logró, especialmente al comienzo de la crisis, sincronizar las medidas de los Länder como moderadora y con cierta autoridad. En Alemania, el comienzo de las medidas de bloqueo se vio muy influenciado por las imágenes del norte de Italia. Cuando se llegó a las medidas de relajación y la retirada parcial de las restricciones de contacto, etc., la canciller en cierta medida ya no podía imponerse. Sin embargo, se las arregló para seguir aparentando su papel de moderadora del proceso. Las altas tasas de aprobación obviamente tienen que ver con esta capacidad»⁵. «Merkel explicó una vez más con palabras sencillas y claras las medidas que creía necesarias y adecuadas

⁴ Armin Nassehi, sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por email el 10 de julio de 2020.

⁵ Ídem.

para la población y logró un consenso que los ciudadanos recompensan»⁶, añade Manfred Güllner.

Cuando el número de contagiados aumentó a finales de febrero, supo qué hacer y presionó y apostó por reducir el contacto como medida preventiva y cerrar espacios en la vida pública en lugar de aplicar el confinamiento total y obligatorio, algo que le costó aun así mucho aplicar a una población que lo asocia con el totalitarismo y la falta de libertades que ella misma vivió durante 35 años bajo el régimen comunista de la extinta RDA.

El rigor de la canciller en la recopilación de información, su honestidad al reconocer lo que no sabía y su compostura dieron a la población calma y seguridad. Contaba, además, con un coordinado sistema de centros científicos y médicos distribuidos por toda Alemania y se ganó la confianza de la población con un liderazgo firme y sensato. «Merkel dio a la gente la sensación —como lo hizo durante la crisis bancaria y financiera o del euro— de que se ocupa de lo que realmente les mueve y les preocupa, y en la crisis del coronavirus esto era y es precisamente el miedo al virus y a las consecuencias negativas para la economía»⁷, asegura Güllner.

Con 30 años de experiencia política y ante el enorme desafío al que se enfrentaba, Merkel echó mano de su formación científica y de algo característico en ella: su deliberada investigación de cada nueva información, su cautelosa consulta con los expertos como parte integral del proceso diario de su toma de decisiones y de su personalidad política. Ha confiado en los expertos de organizaciones de investigación científica, en organismos de salud pública como el Instituto Robert Koch y en la red de universidades públicas del país y reunió todos los departamentos médicos universitarios en un único grupo de trabajo sobre el coronavirus.

⁶ Manfred Güllner, sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por el email el 10 de julio de 2020.

⁷ Manfred Güllner, sociólogo y politólogo, director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por el email el 9 de julio de 2020.

Los discursos merkelianos durante la pandemia

Resulta interesante analizar los discursos e intervenciones de la canciller en estos últimos meses para ir viendo su evolución a lo largo de la crisis y los temas más importantes para ella en cada momento. En todos hay datos, hechos y emociones.

El 14 de marzo recordó que había que mantenerse alejados de eventos innecesarios, incluso en el ambiente familiar. «De esta manera, estamos ayudando a la gente de una manera muy concreta y podemos mostrar solidaridad en la sociedad», dijo. Esto lo ha repetido una y otra vez, lo mismo que su llamada a la responsabilidad individual.

Angela Merkel no es dada a los grandes discursos y mucho menos a los grandilocuentes. No es una gran oradora y carece del carisma de otros políticos. Lo normal es que se dirija una vez al año a la nación en un mensaje pregrabado de Año Nuevo. Por eso, sorprendió, reflejo de la magnitud de la crisis, cuando el 18 de marzo lo hizo en su primer discurso televisivo no programado en sus 15 años al frente de la cancillería. Supo mezclar los sombríos datos y hechos con la compasión y la cercanía al otro. Transmitió la tranquilidad que la población necesitaba y se ganó su confianza. Habló directa y francamente. La escenografía también era todo un símbolo. A un lado las banderas europea y alemana y en fondo el Reichstag, sede del Bundestag donde reside la soberanía popular. Su discurso funcionó. Angela Merkel llegó a los corazones y mentes de sus ciudadanos y solidificó su liderazgo.

Comenzó con una nota emotiva: «El coronavirus está actualmente cambiando la vida en nuestro país de forma dramática. Nuestras ideas de normalidad, de vida pública, de interacción social, todas ellas están siendo puestas a prueba como nunca antes». Destacó la importancia de la democracia y de la transparencia en las decisiones políticas: «Así que déjenme decirles: esto es serio. Tómenlo en serio también. Desde la Segunda Guerra Mundial no ha habido un desafío a nuestro país que dependa tanto de nuestra acción solidaria conjunta». Apeló directamente a la solidaridad, algo que repetirá en otros discursos: «Creo firmemente que pasaremos esta prueba si todos los ciudadanos ven esto realmente como su tarea. Alemania tiene un excelente sistema de salud, tal vez uno de los mejores del mundo. Eso puede darnos confianza. Pero nuestros hospitales también se verían completamente abrumados, si demasiados pacientes con un curso severo de infección de coronavirus tuvieran que ser ingresados en un plazo corto de tiempo. No son solo números abstractos en una estadística, sino

un padre o abuelo, una madre o abuela, una pareja, son personas. Y somos una comunidad en la que cada vida y cada persona cuenta».

Al hablar de las restricciones para limitar el riesgo de contagios, se refirió a su pasado como ciudadana de la extinta RDA: «Sé lo dramáticas que son ya las restricciones. Sé lo duro que son los cierres. Son restricciones como nunca antes han existido en la República Federal. Déjenme asegurarles: para alguien como yo, para quien la libertad de viaje y movimiento fue un derecho ganado con esfuerzo, tales restricciones solo pueden ser justificadas en la necesidad absoluta. En una democracia nunca deben decidirse a la ligera y solo temporalmente».

No olvidó una de las mayores preocupaciones de la población, las consecuencias económicas: «El Gobierno federal está haciendo todo lo posible para amortiguar el impacto económico y sobre todo para preservar los puestos de trabajo. Podemos y haremos todo lo posible para ayudar a nuestros empresarios y trabajadores a pasar esta difícil prueba». Y con cariño, pero con firmeza hizo un llamamiento a la población: «Así como todos podemos ser afectados por el virus indiscriminadamente, ahora todos debemos ayudar. Esto es lo que nos muestra una epidemia: lo vulnerables que somos, lo dependientes que somos del comportamiento de los demás, pero también cómo podemos protegernos y fortalecernos mutuamente actuando juntos. Depende de cada uno. Y necesito que todos lo entiendan: en este momento, la distancia es la única expresión de cariño. Esta es una tarea histórica y solo la podemos llevar a cabo juntos. Depende sin excepción de cada individuo y por lo tanto de todos nosotros»⁸.

En esa línea seguirá en sus posteriores intervenciones concisas y claras, agradeciendo el esfuerzo a los alemanes y advirtiéndoles de que no hay que impacientarse. «Desafortunadamente, el número diario de nuevas infecciones aún no nos da ninguna razón para suavizar o relajar las normas», decía el 28 de marzo. Y enfatizaba: «Estamos movilizándolo todo lo que podemos para dar seguridad a nuestro país en estos tiempos de incertidumbre». Este mensaje fue grabado en su domicilio durante la cuarentena que mantuvo: «Esta es una situación que comparto con muchos ahora mismo. No estás enfermo y aun así te quedas en casa para asegurarte de que no eres portador del virus», dijo recordando a quienes estaban en su misma situación.

⁸ Todos los discursos, conferencias de prensa, declaraciones, etc. que se mencionan en este documento se pueden leer en la página web de la canciller. Disponible en <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de>.

Y el 9 de abril, antes de Semana Santa, advertía: «No debemos descuidarnos ahora ni quedarnos acurrucados en un falso sentido de seguridad. La situación es frágil. Eso significa concentración y disciplina. Esta Pascua será muy diferente de lo que siempre hemos conocido en nuestras vidas. Sin duda, será un gran desafío para muchas familias, para mucha gente. Por lo tanto, mi agradecimiento a todos los que cumplen con las reglas y mi petición a todos de continuar con esto. Nuestro objetivo sigue siendo, después de todo, no sobrecargar nuestro sistema de salud en ningún momento y proporcionar a todas las personas el tratamiento que necesitan».

El 16 de abril, sin pretenderlo, una de sus apariciones se hace viral en las redes sociales. La canciller explicó de forma simple, sencilla y clara la matemática detrás de la curva de propagación del virus y su impacto en el sistema sanitario. Fue un éxito de comunicación política. Afirmó que la curva de contagios se había aplanado, pero: «Hemos hecho modelos de observación. Ahora nos encontramos en torno a un factor de reproducción 1, es decir, una persona infecta a otra persona. Si llegamos al punto en que cada persona infecta a 1,1 personas, entonces en octubre habremos alcanzado al límite de eficiencia de nuestro sistema sanitario, con su número de camas en las unidades de cuidados intensivos. Si llegamos a 1,2 personas, es decir, cada una está infectando a un 20 % más; o sea, de cada cinco personas, una infecta a otras dos y cuatro infectan cada una a otra persona, entonces alcanzaremos el límite de nuestro sistema de salud en julio. Y si subimos a 1,3 personas, entonces ya en junio habremos alcanzado el límite de nuestro sistema sanitario. Pueden ver lo pequeño que es el margen de maniobra con el que trabajamos»⁹.

En su primera declaración de Gobierno sobre el coronavirus, el 23 de abril, en el Bundestag, advirtió: «No juguemos con lo que hemos conseguido hasta ahora. Esto solo ha sido posible con la ayuda de los ciudadanos que hacen algo por sus semejantes con corazón y cabeza. Estoy convencida de que juntos, después de estas primeras semanas de la pandemia, lograremos dominar este gigantesco desafío. Nuestro sistema de salud ha resistido hasta ahora la prueba». Pero añadió que seguía siendo importante mantener la disciplina para combatir eficazmente la pandemia. Y habló también de la importancia de la solidaridad europea y dijo que Alemania trabajaría en un plan de recuperación económica europeo.

⁹ Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/-ein-zerbrechlicher-zwischenerfolg--1744242!mediathek?query=merkel> (37'00"-38'15").

Con motivo del día de la Constitución, el 23 de mayo, como era de esperar, abordó las restricciones de derechos fundamentales: «Este virus es una imposición a nuestra democracia. Por eso, no nos lo ponemos fácil con las restricciones de los derechos fundamentales y por eso deben ser lo más cortas posibles. Pero eran necesarias». Dijo que era esencial respetar la inviolabilidad de la dignidad humana, lo que incluía evitar que el sistema sanitario se viese sobrecargado. Y de nuevo hizo referencia a la Unión Europea: «Es ahora el momento de permanecer juntos en Europa y mostrar que queremos seguir siendo fuertes juntos. Nos aseguraremos de que Europa salga de esta crisis de tal manera que pueda seguir luchando junta por la paz y la prosperidad».

En los discursos y declaraciones podemos observar cómo Merkel pasa de un contenido dirigido y centrado básicamente en sus ciudadanos, al principio de la pandemia, a hacer mención cada vez más a la Unión Europea y a la necesidad de luchar unidos y juntos contra la pandemia.

Medidas adoptadas

Al margen de las medidas para luchar contra la pandemia, el gobierno de coalición adoptó desde muy pronto medidas para paliar las consecuencias sociales y económicas provocadas por la misma. Los 16 jefes de Gobierno de los Länder se mostraron de acuerdo con la manera de hacer de Angela Merkel, en parte por una cuestión de conveniencia política y práctica. Pero también fue un signo de respeto hacia ella y su excepcional habilidad para capear crisis. Y ella no dudó en dar un tirón de orejas y refirir a los estados federados cuando consideró que tenían demasiada prisa en desescalar. Se aprobó el mayor paquete de ayudas económicas desde la Segunda Guerra Mundial y se enterró el mantra del déficit cero en un tiempo récord. Se olvidaron los debates internos en y entre los partidos.

«La CDU y la CSU formaron una unidad cerrada y se ocuparon de lo que de verdad importaba a la población, el coronavirus y sus consecuencias, y no se preocuparon de cuestiones marginales», comenta Manfred Güllner, «la Unión se convirtió de nuevo en un "partido del pueblo", en el que confiaban diferentes grupos de votantes. La CDU y la CSU han sido capaces de recuperar a antiguos votantes que se habían ido a los Verdes, especialmente desde 2017, por las disputas internas de la Unión. El SPD no pudo hacer lo mismo porque su recién elegida dirección no ha tenido resonancia

positiva. Los Verdes perdieron a los insatisfechos temporales de la CDU/CSU y no pudieron adoptar un perfil específico de competencia sobre el coronavirus. Y los lemas vacíos de la AfD tampoco han podido ofrecer soluciones para superar la crisis»¹⁰.

Armin Nassehi añade: «Una crisis de este tipo siempre es una oportunidad para los partidos gobernantes porque puede demostrar su capacidad de actuar, su competencia en la toma de decisiones y su responsabilidad. Pero solo la CDU se ha beneficiado realmente, incluyendo la CSU en Baviera. Los socialdemócratas, como socios de la Gran Coalición, sus ministros de Finanzas y de Asuntos Sociales han hecho un excelente trabajo, pero no han podido beneficiarse de esto, lo que se debió también a problemas dentro del partido. Para la oposición fue bastante difícil. Los Verdes han tenido la mala suerte de que se ha parado su subida debido también al hecho de que han apoyado en gran medida las decisiones del gobierno y, por lo tanto, apenas pudieron tener perfil propio. Los liberales del FDP intentaron el camino de la crítica, en parte con simplificaciones populistas y completamente faltos de concepto. Las encuestas les sitúan a nivel de subsistencia. Y la extremista de derechas AfD no ha podido instrumentalizar el tema. En la crisis, los ciudadanos son obviamente leales al Estado»¹¹.

Ya, el 14 de marzo, Merkel anunció que se habían tomado medidas para amortiguar las consecuencias económicas. Se aprobaron la asignación de trabajo a jornada reducida «en tiempo récord» y medidas para mejorar la situación financiera de las empresas afectadas. El Gobierno federal también cambió las estructuras de trabajo y se formó un comité sobre el coronavirus, así como un comité de crisis del Ministerio de Salud y del Ministerio del Interior y se acordó una estrecha coordinación con los estados federados y las autoridades locales.

Ha habido todo un conjunto de medidas de estímulo económico, un programa ambicioso, con un amplio paquete de ayudas de 130.000 millones de euros. Los puntos clave son, entre otros: reducción del impuesto sobre el valor añadido para estimular el consumo, bono infantil para las familias, fortalecimiento de los municipios, reducción de los costes de electricidad. Merkel hacía hincapié en la necesidad de dar pasos valientes para salir de la peor crisis económica de la historia de la República Federal de

¹⁰ Manfred Güllner, sociólogo y politólogo, director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por email el 9 de julio de 2020.

¹¹ Armin Nassehi, sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por email el 10 de julio de 2020.

Alemania. Las medidas combinan un clásico paquete de estímulo económico con un paquete para el futuro centrado en el cambio climático y en la digitalización. Se promoverán con más fuerza las energías renovables y la renovación de los edificios y habrá cambios en la movilidad, no solo hacia la movilidad eléctrica sino también para vehículos comerciales, ferrocarriles y transporte aéreo. Se intensificarían los esfuerzos en el ámbito de la digitalización incluyendo la inteligencia artificial y la computación cuántica. Y todo ello, según Merkel, hace necesarias nuevas deudas y una gestión financiera sólida en los próximos años, actuando con coraje y determinación.

Alemania y la UE durante la pandemia

La canciller no ha estado ausente durante la pandemia de su papel de líder mundial y no han faltado los contactos con el ruso Vladimir Putin, el británico Boris Johnson, el norteamericano Donald Trump o el chino Xi Jinping. Pero la prioridad ha sido y es la Unión Europea.

La gestión inicial e inmediata de la crisis en la Unión Europea estuvo caracterizada por la falta de solidaridad. Todos se refugiaron en el egoísmo, en especial los más ricos como Alemania o Francia, preservando su material sanitario, EPI y respiradores, mientras faltaban en otros como España o Italia donde el número de muertos subía de forma alarmante. Y las fronteras se fueron cerrando. Esta actitud, contraria a principios básicos comunitarios, como la solidaridad o la libertad de movimientos, ponía en riesgo a la organización.

«Tras estos primeros pasos en falso, se activó la solidaridad regional, hospitales alemanes acogieron a pacientes italianos y franceses y médicos y enfermeras rumanos se desplegaron por Italia, por ejemplo. La Comisión Europea proporcionó una mayor asistencia institucional y coordinación respecto a respiradores mecánicos, test, mascarillas y personal médico»¹².

Merkel advirtió que Europa debía permanecer unida: «Debemos actuar, debemos actuar a nivel europeo, para poder salir de esta crisis en buena forma». Pero pronto se vio reproducida la fractura de crisis previas entre un norte rico y un sur pobre, con el

¹² VARMA, Tara. «La solidaridad europea en tiempos de la COVID-19». *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona: junio 2020. Disponible en <http://anuariocidob.org/la-solidaridad-europea-en-tiempos-de-la-covid-19/>.

norte relativamente indemne y el sur más duramente golpeado por la crisis, particularmente España e Italia. El 6 de abril, la canciller alemana manifestaba que «debemos mostrar que estamos preparados para defender y fortalecer Europa». Se refería en concreto a la producción de equipo de protección personal y mascarillas ya que la pandemia había puesto de manifiesto que el mercado de esos productos está en Asia principalmente. Alemania estaba y está interesada en que Europa surja con fuerza de esta prueba porque, como repite Merkel, solo si a Europa le va bien, a Alemania le irá bien.

La canciller calificó de hito importante el acuerdo de los ministros de finanzas sobre diversos programas de ayuda del Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE). Y, el 25 de abril, mencionaba que era necesario un paquete de estímulo económico y que Alemania tendría que comprometerse mucho más en el presupuesto europeo para poder invertir en el futuro, en la protección del clima y en la digitalización. La Comisión había puesto ya en marcha el proyecto Green Deal.

El eje francoalemán

Frente a la crisis del euro, el motor francoalemán en esta ocasión funciona. Si entonces, Alemania, ante la ausencia de Francia, se vio obligada a ejercer con reticencias un liderazgo¹³ que no quería y que llevó a la UE al borde del precipicio, ahora se vuelve al eje clásico, aunque esta vez la emergencia de diversos grupos, como el de Visegrado o el de los frugales¹⁴, complica las negociaciones más de lo que tradicionalmente viene siendo ya habitual en la Unión.

Angela Merkel y Emmanuel Macron eran conscientes de que, si no se ayudaba a los más necesitados, la UE podía naufragar. El 18 de mayo, tras una videoconferencia, presentan una propuesta conjunta que propugna la creación de un fondo de 500.000 millones de euros que consistiría en dinero prestado a la Unión Europea en su conjunto y destinado a subsidios. Esto suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania.

¹³ La autora de este documento desarrolla las razones de la reticencia de Alemania a ejercer el liderazgo en su libro *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca*, publicado por la editorial Debate en 2017.

¹⁴ El Grupo de Visegrado lo componen Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y el de los frugales está compuesto por Austria, Países Bajos, Suecia y Dinamarca.

Con este plan de recuperación se atisba por primera vez la luz. Merkel acepta lo que parecía imposible: la emisión de deuda europea por un volumen considerable para entregar recursos a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia. Algunos quieren ver en este fondo la semilla de los eurobonos y el embrión de un futuro tesoro europeo. Pero el pacto incluye salvaguardas que tranquilizan a Berlín, como que el fondo forme parte del presupuesto de la UE.

«Creo que se trata de una transformación muy profunda y que es lo que la Unión Europea y el mercado único necesitan para mantener la coherencia», dijo Macron. Merkel, que siempre había rechazado la idea de compartir la deuda, dijo que la Comisión Europea recaudaría dinero para el fondo mediante préstamos en los mercados. Luego, se reembolsarían con cargo al presupuesto general de la UE. Los frugales muestran su escepticismo con el plan francoalemán desde un principio.

El ambicioso fondo de recuperación económica para la solidaridad y el crecimiento busca también promover una recuperación económica sostenible. Es temporal y específico en el próximo Marco Financiero Plurianual (MFF). Proporcionará gastos presupuestarios a los sectores y regiones más afectados en consonancia con las prioridades europeas. Aumentará la convergencia y la competitividad de las economías europeas, impulsará la inversión, en particular en el cambio digital y ambiental y fortalecerá la investigación y la innovación.

Merkel está de acuerdo en que sean subvenciones y no préstamos para no aumentar las deudas de las economías ya débiles antes de la pandemia. Macron hubiese querido una mayor cantidad, pero hubiese sido difícil de aceptar por los contribuyentes alemanes. Con el acuerdo ganan los dos líderes y el motor francoalemán. Alemania se separa de los frugales y rompe uno de los grandes tabúes de la política alemana, la mutualización de la deuda. Es un plan sin precedentes para una crisis sin precedentes.

El acuerdo de París y Berlín fortalece la posición de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que el 27 de mayo presenta una propuesta que contempla los 500.000 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 250.000 millones más en préstamos. El plan es muy bien recibido por España e Italia, los más castigados por la pandemia, y por el Parlamento Europeo. Para los frugales, supone un punto de partida de cara a la negociación de un acuerdo definitivo que precisará de concesiones por parte de todos y que incluso podría llevar a una reducción del monto total.

El objetivo es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y con mayor solidaridad. El Fondo de Recuperación debe ayudar a garantizar que todos los países puedan responder adecuadamente. Completa otras ayudas ya aprobadas como una línea del MEDE de 240.000 millones para el sector sanitario, una línea de la Comisión (SURE) de 100.000 millones para financiar los programas de sostenimiento del empleo —tipo ERTE—, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los recursos puestos a disposición por el Banco Europeo de Inversiones.

El plan de la Comisión, denominado Next Generation EU, necesita el respaldo de los 27 Estados miembros. Para Ursula von der Leyen, se trata de una «una necesidad urgente y excepcional para una crisis urgente y excepcional». «Este es el momento de Europa», sentencia la presidenta de la Comisión.

La cumbre del 19 de junio del Consejo Europeo se celebró por videoconferencia y se centró en el plan de recuperación y en el presupuesto comunitario, aunque más que entrar en negociaciones lo que se hizo fue comprobar las diferentes posturas. «Los puentes que aún tenemos que construir son grandes, nos enfrentamos al mayor desafío económico de la historia de la Unión Europea», dijo la canciller alemana. El debate continuará en la próxima cumbre del 17 y 18 de julio, en Bruselas y, por primera vez desde febrero, será presencial. Si la propuesta de la Comisión se aprueba, se habrá realizado un progreso real en el intento de relanzar la integración europea. Pero ya han surgido divergencias y habrá que vencer las resistencias de los países frugales, los halcones presupuestarios de la UE, que se mantuvieron como bloque cerrado en la cumbre de junio. Consideran que la fórmula para recuperar la economía debería consistir en préstamos, sin mutualizar la deuda. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel tendrá que presentar propuestas para conseguir un acuerdo que contente a todos.

Las negociaciones y desacuerdos giran en torno a estos temas:

- El volumen total del paquete de ayudas y el próximo presupuesto de la UE.
- La cuestión de si las ayudas son simples subvenciones.
- Condiciones que se aplicarán al pago de los fondos.
- Criterios para determinar quién recibe cuánto.
- Si debe seguir habiendo descuentos para los contribuyentes netos en el

presupuesto de la UE.

Merkel y Macron se reúnen en Meseberg, Alemania, a finales de junio, dos días antes de que Alemania asuma la presidencia rotatoria de la Unión. Esta vez lo hacen en persona, por primera vez desde el inicio de la pandemia. Recuerdan a los frugales que son beneficiarios netos del mercado interior y que les interesa un acuerdo de financiación que permita a los países más afectados superar la crisis. «Las expectativas son muy grandes», reconoció Merkel. «Ha llegado el momento de la verdad para Europa. Podemos convertir el momento de la verdad en un éxito», dijo Macron. La pandemia es la crisis más grave a la que se ha enfrentado Europa y requiere respuestas apropiadas y un nuevo dinamismo, dijo la canciller. El objetivo es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y solidaria, más verde, más social y más digital.

La iniciativa francoalemana prevé, además del fondo de recuperación, las siguientes medidas¹⁵:

1. Soberanía estratégica en el sector de la sanidad y desarrollo de una «estrategia sanitaria» de la UE. Se aspira, entre otras cosas, a una industria sanitaria europea estratégicamente posicionada que lleve la dimensión europea de la salud a un nuevo nivel y reduzca las dependencias de la UE. La idea es aumentar la capacidad europea de investigación y desarrollo en el ámbito de las vacunas y los tratamientos, así como la coordinación y la financiación en el plano internacional con el objetivo a corto plazo de desarrollar y producir una vacuna contra el coronavirus en la Unión Europea que debe ser accesible en todo el mundo. Asimismo, se trata de acumular reservas estratégicas comunes de medicamentos y dispositivos médicos y reforzar la capacidad de producción de estos en la Unión Europea y fortalecer las políticas europeas de adquisición de futuras vacunas y tratamientos.
2. Aceleración del Green Deal y de la digitalización. Es el momento de impulsar la modernización de las economías europeas y sus modelos de negocio. En este sentido, se reafirman en el Acuerdo Verde Europeo como la nueva estrategia de crecimiento de la UE y como un proyecto para una economía próspera y

¹⁵ En este documento se recoge solo un resumen de la iniciativa francoalemana. Disponible en <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760>.

resistente en el camino hacia la neutralidad climática para 2050. Al mismo tiempo, se necesita acelerar la digitalización con el objetivo de transformar las nuevas dinámicas creadas durante la crisis en un progreso digital sostenible y en la soberanía digital.

3. Fortalecimiento de la resistencia y la soberanía económica e industrial de la UE y nuevo impulso al mercado interior. La fuerte integración en el mercado interior es una garantía de nuestra prosperidad. El relanzamiento de la economía europea y su adaptación a los desafíos del futuro requieren una economía y una base industrial resistentes y soberanas, así como un mercado interno fuerte. Los mercados abiertos y el comercio libre y justo son elementos cruciales de la solución. Por consiguiente, habría que apoyar la diversificación de las cadenas de suministro mediante la promoción de un programa de libre comercio ambicioso y equilibrado, que incluya nuevas iniciativas para mejorar, entre otras cosas, el comercio de productos sanitarios.

La canciller actuó, probablemente, por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes. La economía de su país depende y está orientada a la exportación y al mercado interior europeo. Y si sus socios no salen de la crisis, se resentirá y mucho porque aprovecha más que cualquier otro miembro el mercado común. En este sentido, Alemania estaría interesada en incentivar a las economías comunitarias para que puedan comprar sus productos. El cambio de Berlín se debe en gran parte a la gravedad de la crisis. Su maquinaria exportadora se ve muy beneficiada por el euro y es consciente de que si países como Italia y España —la tercera y la cuarta economía de la zona euro y dos de los países más afectados por la crisis del coronavirus— se hunden, eso afectaría también a su economía. Pero de las actuaciones y declaraciones de Merkel durante la pandemia se desprende que para ella ha llegado también la hora de la solidaridad europea.

La presidencia alemana de la UE

La pandemia ha trastocado los planes alemanes de una presidencia que ha despertado una enorme expectación. Ultime la aprobación del plan de recuperación y la lucha contra la pandemia son la prioridad más urgente. Va a ser un semestre crucial para

Europa porque se van a poner las bases de su futuro. Y Merkel se ha convertido en un actor fundamental.

Como reconoce Manfred Güllner, «una gran mayoría de los alemanes siempre ha estado a favor del proceso de unificación europea. A este respecto, esperan que la actual presidencia dé un nuevo impulso para fortalecer Europa. Pero también ven con cierto horror que la era Merkel, que muchos asocian con la seguridad y la estabilidad, esté llegando a su fin».

El 27 de mayo, en una conferencia en la Fundación Konrad Adenauer, Merkel se refirió a la presidencia alemana de la Unión asegurando que ofrece la oportunidad de seguir desarrollando Europa como una fuerza de solidaridad y acción, asumiendo la responsabilidad de la paz y la seguridad en el mundo: «Un virus con un diámetro de 140 nanómetros ha desarrollado un impacto global. Por lo tanto, la gestión de la pandemia también dará forma a la política exterior y de seguridad común por un periodo de tiempo indefinido». Y dijo que quería aprovechar su presidencia para fortalecer Europa de modo que pueda actuar como «ancla de estabilidad en la solidaridad» con el mundo exterior.

Destacó también que «Europa no puede existir sola en el escenario mundial, necesita socios y aliados. El socio más importante de Europa es Estados Unidos, aunque la cooperación es actualmente más difícil de lo que nos gustaría» y recordó: «No debemos olvidar nunca que Europa no es neutral. Es parte del Occidente político. En vista de las tensiones sinoamericanas, un diálogo crítico y constructivo con China es particularmente importante. Como actor clave de este siglo, la República Popular ocupa un lugar central en el escenario mundial. Europa debe afirmar con confianza sus valores como el Estado de derecho, la libertad, la democracia y los derechos humanos en su cooperación con China»¹⁶. Así pues, Estados Unidos y China, junto a Rusia o África, serán claves en la política exterior y seguridad de esta presidencia.

Alemania ha demostrado que es consciente de su responsabilidad. El 18 de junio, en su Declaración de Gobierno ante el Bundestag¹⁷, la canciller defiende que «Europa nos necesita igual que nosotros: no solo como un patrimonio histórico que se nos ha

¹⁶ Disponible en <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>.

¹⁷ Disponible en <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-merkel-1762594>.

regalado, sino como un proyecto que nos llevará al futuro. Después de todo, Europa no es solo algo que nos pertenece. Es algo que podemos y debemos moldear. Europa es un orden abierto y dinámico de paz y libertad, que podemos y debemos mejorar constantemente». Y reconoce los errores del principio de la pandemia: «La pandemia ha revelado lo frágil que sigue siendo el proyecto europeo. Los primeros reflejos, incluido el nuestro, fueron más bien nacionales y no del todo europeos. Eso, por muy buenas que hayan sido algunas de las razones, era sobre todo irrazonable. Porque una pandemia mundial requiere una acción internacional conjunta y un apoyo mutuo. La pandemia también ha puesto de relieve la dependencia de Europa de terceros países para la producción de medicamentos o equipos de protección. Se revelaron déficits en la adquisición, almacenamiento y distribución de equipo médico. Y sí, las diferencias en la situación económica y presupuestaria de los estados miembros de la Unión Europea también se vieron exacerbadas por la pandemia. La pandemia nos muestra que nuestra Europa es vulnerable. Y por eso digo con total convicción: nunca antes la cohesión y la solidaridad en Europa habían sido tan importantes como hoy».

Pero Merkel también recordó, frente a quienes piensan que Alemania ha cambiado completamente de paradigma y acepta la mutualización de las deudas, que «el plan de recuperación europeo está explícitamente relacionado con la pandemia, es específico y limitado en el tiempo. La Comisión Europea será autorizada, de manera excepcional, a pedir préstamos en el mercado en nombre de la Unión Europea y a utilizarlos para subvenciones relacionadas con la crisis».

Y se comprometió a trabajar contra los extremistas de todo signo: «Trabajaremos resueltamente para contrarrestar el peligro de una profunda grieta que atraviese Europa a largo plazo. No debemos ser ingenuos: las fuerzas antidemocráticas, los movimientos radicales y autoritarios solo esperan explotar políticamente las crisis económicas. Solo están esperando para despertar los miedos sociales y propagar la inseguridad. La labor en pro del desarrollo sostenible en todas las regiones de Europa es también un instrumento político contra los populistas y los radicales».

En el documento «Juntos por la recuperación de Europa. Programa de la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea»¹⁸ se recogen también sus ejes prioritarios:

¹⁸ Disponible en <https://www.eu2020.de/blob/2360248/978a43ce17c65efa8f506c2a484c8f2c/pdf-programm-en-data.pdf> ;
<https://www.eu2020.de/blob/2363468/7a9379b2a76aad5612219b65aa93a402/pdf-programm-es-data.pdf>.

- La superación duradera de la pandemia de COVID-19 y la recuperación económica.
- Una Europa más fuerte y más innovadora.
- Una Europa justa.
- Una Europa sostenible.
- Una Europa de la seguridad y los valores comunes.
- Una Europa fuerte en el mundo.

Los cinco ámbitos en los que se trabajará son: los derechos fundamentales, la solidaridad y la cohesión, el cambio climático, la digitalización y el papel de Europa en el mundo. Se trata de promover la digitalización de la economía y la sociedad. Europa debe convertirse en soberana tanto tecnológica como digitalmente. La pandemia ha dejado muy claro lo dependiente que es Europa en la esfera digital, tanto en términos de tecnología como de servicios. El objetivo es también una Europa sostenible frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de manera sostenible e inclusiva y, al mismo tiempo, configurar la transición hacia una economía sostenible. Las principales áreas de trabajo en este contexto serán una ambiciosa política de protección del clima, del medio ambiente y de la biodiversidad, la adaptación a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y una agricultura sostenible. Para fortalecer una Europa de la seguridad y los valores comunes y de derechos, será necesario encontrar respuestas convincentes a cuestiones fundamentales en materia de seguridad y de migración. En política de asilo y migración se impulsarán ambiciosas reformas. Alemania se pondrá al servicio de una acción exterior europea unida, responsable y potente apoyando al alto representante para responder eficazmente a los desafíos internacionales, hacer valer nuestros intereses de modo cooperativo y defender nuestros valores.

Merkel llega dispuesta a pisar el acelerador. Se centrará en primer lugar, junto a Von der Leyen y Michel, en las negociaciones sobre el Fondo de Reconstrucción para cerrar el acuerdo, si es posible, este mismo mes de julio. La tarea es muy ardua y está plagada de obstáculos con divergencias significativas sobre puntos clave. Su primer viaje al extranjero desde el estallido de la pandemia, el 8 de julio, fue al parlamento europeo donde hizo un apasionado alegato por la cooperación y la cohesión europeas presentar el programa de la presidencia alemana. Merkel mencionó la protección de los

derechos fundamentales como el primer punto de la agenda: «Los derechos fundamentales son el mayor activo que tenemos y solo deben ser restringidos por razones muy serias. Los derechos fundamentales son derechos que se aplican a todos, no más para unos y menos para otros».

Y defendió su europeísmo: «Llevo a cabo esta tarea con respeto, pero también con gran pasión porque creo en Europa. Estoy convencida de que Europa no solo es un legado del pasado, sino también una esperanza y una visión para el futuro. Europa no es solo algo que se nos ha entregado, algo con un destino que nos obliga, sino que Europa es algo vivo que podemos moldear y cambiar. No sin Europa, pero solo con Europa podemos preservar nuestras convicciones y libertades. Europa solo seguirá siendo Europa si, sobre esta base, proporciona respuestas innovadoras a los desafíos del cambio climático y la digitalización y hace frente a sus responsabilidades en el mundo. Esto debe ser apoyado y complementado por el segundo principio que define a Europa: nuestra cohesión. Todos somos vulnerables. La solidaridad europea no es solo un gesto humano, sino una inversión sostenible. La prioridad de la Presidencia alemana es que Europa salga de la crisis unida y fortalecida. Debemos demostrar que el retorno al nacionalismo significa menos, no más, control y que solo la acción conjunta como Europa nos protege y fortalece»¹⁹.

No lo va a tener fácil. Tendrá que tender puentes y negociar un compromiso aceptable para todas las partes. Hay intereses divergentes en diferentes campos de las negociaciones sobre el fondo de reconstrucción y el marco de financiación plurianual, así como las expectativas y esperanzas que proyectan sobre Alemania y su papel de líder²⁰.

A los frugales no les gusta que la UE quiera combatir la crisis con la deuda europea, quieren que el dinero no se dé en forma de subvenciones sino en forma de préstamos y bajo condiciones estrictas. Además, el próximo presupuesto septenal de la UE contiene otros problemas como la cuestión de la reducción de la contribución alemana o la propuesta de que la financiación regional solo se pague en el futuro si los países receptores, como Hungría y Polonia, se adhieren al Estado de derecho. Y estos podrían negarse al acuerdo si no se retira esta condicionalidad.

¹⁹ Disponible en <https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/kanzlerin-ep-ganze-rede-1767850>.

²⁰ Disponible en <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft>.

Para Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión Europea, la presidencia alemana en un momento como este es una buena noticia: «Sin excepción, los cancilleres alemanes de la posguerra siempre han desempeñado un papel positivo y proeuropeo. Angela Merkel también pertenece a la categoría de aquellos europeos que miran hacia adelante. Creo que la señora Merkel ha visto que la actitud reticente y vacilante que Alemania mostró durante la crisis del euro y de Grecia ha causado cierto descontento, que en parte aún persiste. Y vio que, ante esta enorme crisis de la corona, era más fácil comunicar al público alemán que Europa debe ahora tomar medidas»²¹.

El objetivo de Alemania es zanjar cuanto antes el debate presupuestario porque luego son necesarias la aprobación del parlamento europeo y las ratificaciones nacionales del acuerdo. Así, Merkel podría dedicarse el resto de su última presidencia de la UE a los otros grandes asuntos y a la agenda internacional. Además, quiere un acuerdo en materia migratoria y de asilo.

La presidencia alemana, con una canciller, coincide con una Comisión liderada también por una mujer y alemana. Una conversación por videoconferencia puso en evidencia la buena sintonía entre las dos. «Por supuesto, que no olvidaré mis intereses alemanes, que también debemos incluir en las negociaciones. Pero ya sabemos que la presidencia también nos da una responsabilidad adicional. El hecho de que haya dos mujeres me hace muy feliz. En Alemania, nunca ha habido una mujer canciller antes de mí, en Europa nunca había habido una mujer presidenta de la Comisión. En el pasado siempre había dos hombres. Ahora tenemos que hacerlo como dos mujeres. Creo que estamos muy seguras de que podemos hacerlo. ¿Verdad, Ursula?», dijo con cierto tono divertido Angela Merkel. «¡Sí, es cierto! Lo bueno es que nos conocemos desde hace mucho tiempo. Confiamos profundamente la una en la otra. Lo bueno es que al conocernos muy bien, también podemos hablar un lenguaje sencillo muy eficientemente, porque sabemos exactamente que podemos entrar en grandes detalles y por lo tanto también lograr mucho. Ambas somos europeas por convicción profunda y desde el fondo de nuestros corazones», apostillaba Ursula von der Leyen.

El destino de Europa en los próximos meses dependerá también de lo bien que estas dos mujeres armonicen. Se conocen desde hace años, militan en el mismo partido, la

²¹ Disponible en <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/jean-claude-juncker-ueber-corona-durch-die-krise-wurden-wir-bessere-europaeer-a-00000000-0002-0...>

CDU, y von der Leyen ha sido ministra en gobiernos de Merkel. Muchos pensaban que estaba llamada a ser la sucesora de Merkel. La esperanza es que estas dos mujeres saquen a Europa de la crisis. Si fallan, podría ser el principio del fin de la UE. Merkel se juega su legado político europeo.

En una entrevista²² con un grupo de periodistas de diversos medios europeos, Merkel recordaba su primera presidencia de la UE en 2007: «El tratado constitucional europeo acababa de ser rechazado en Francia y los Países Bajos, y nos habíamos propuesto la tarea de dar forma a un nuevo tratado. Lo conseguimos. Luego vino la crisis financiera internacional, la turbulencia del euro y el tema de los refugiados, así que los tiempos difíciles no son nada nuevo. Y una y otra vez se ha demostrado que Europa aún no es lo suficientemente resistente a las crisis. En la crisis del euro, carecíamos de las herramientas para una respuesta adecuada. Los movimientos de refugiados en 2015 mostraron las deficiencias del sistema de asilo de la UE. Ahora la pandemia de coronavirus nos enfrenta a un desafío de dimensiones sin precedentes. Nos ha golpeado a todos indiscriminadamente. Por un lado, nos ha alejado de un periodo de desarrollo económico positivo en todos los Estados miembros de la UE. Por otro lado, ha coincidido con los dos grandes fenómenos de nuestro tiempo, el cambio climático y la revolución digital, que están cambiando nuestras vidas y nuestras economías independientemente del virus. Estoy muy centrada en todo esto».

Y volvía a hacer hincapié en la excepcionalidad del fondo: «Veo este fondo como una respuesta única a una situación única. Si quisiéramos cambiar aspectos fundamentales de la forma en que se gestiona el presupuesto de la UE o, por ejemplo, darle el derecho de aumentar los impuestos, entonces tendríamos que modificar los tratados. Eso alteraría el equilibrio estático entre la competencia y la supervisión. Estoy seguro de que esto se debatirá en los próximos años, pero debe hacerse con cautela. Sin embargo, en la situación actual no podemos esperar a que se modifiquen los tratados. Tenemos que responder rápidamente a la pandemia».

Según Daniela Schwarzer, directora del *think tank* Sociedad Alemana de Política Exterior (DGAP, por sus siglas en inglés), nos enfrentamos a un momento potencialmente existencial y la estabilización económica debe ir de la mano de la transformación. Asegura que «la segunda mitad de 2020 es un periodo crucial durante

²² Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/26/for-europe-survive-economy-needs-survive-angela-merkel-interview-in-full>.

el cual se tomarán importantes decisiones que determinarán el futuro de Europa. Es probable que las repercusiones geopolíticas y geoeconómicas sean grandes y duraderas. Europa no está preparada para ello y tiene muy poco tiempo para adaptarse. Es muy posible que Europa esté experimentando la crisis del siglo: el PIB caerá en torno al 8 %, muchas empresas quebrarán y el desempleo aumentará, afectando en particular a los jóvenes y creando monumentales desafíos socioeconómicos. En la superficie, el choque puede parecer simétrico, ya que todo el mundo está afectado. En el fondo, sin embargo, los daños variarán enormemente entre los países y dentro de ellos». Por eso, se necesita una acción europea rápida y audaz para estabilizar la economía.

«Con la decisión de poner en marcha los cuatro pilares de un amplio plan de apoyo económico, especialmente el Fondo de Recuperación, la UE está dando un gran salto adelante. Poner sobre la mesa unos 750.000 millones de euros no tiene parangón en la historia de Europa», afirma, pero advierte que «a pesar de la crisis que nos rodea, tenemos que inventar nuestro modelo socioeconómico y competitivo del futuro. En una época de competencia sistémica, los europeos no deben caer en la tentación de comprometer la democracia y el Estado de derecho, que han sido los pilares de la unificación europea pacífica desde la Segunda Guerra Mundial. Ambos están siendo cuestionados por algunos Gobiernos de la UE, como los de Hungría o Polonia. También están siendo socavados deliberadamente por agentes externos como Rusia y, cada vez más, China; ambos alientan a los líderes autoritarios e intervienen en la esfera pública de la UE y fuera de ella»²³.

El legado europeo de Merkel

La relevancia y expectativas de esta presidencia son enormes y podría sellar el legado de la longeva canciller alemana en la etapa final de su último mandato para situarse en el panteón de sus grandes predecesores, como Konrad Adenauer, autor de la reconciliación con Francia; Willy Brandt, el canciller de la apertura al este; Helmut Schmidt, el del empuje europeísta al crear el sistema monetario y el Consejo Europeo; y Helmut Kohl, el padre de la unificación alemana y padrino del euro.

²³ SCHWARZER, Daniela. «Five Points to make the EU stronger». *Internationale Politik*. 30 de junio 2020. Disponible en <https://internationalepolitik.de/en/five-points-make-eu-stronger>.

Según Armin Nassehi, «este es probablemente su último gran proyecto político como canciller. La presidencia alemana debe ahora hacer posible algo que Alemania nunca quiso, una política económica más común y una mayor responsabilidad compartida por cada uno. Hay que imaginar que actualmente se está discutiendo sobre las deudas comunes, no solo sobre interceder por las deudas de otros. Este es un cambio de paradigma y el arte de Merkel debe ser atar las condiciones aquí, por un lado; y, por otro lado, aliviar las preocupaciones sobre una Europa alemana. Tal vez esto sea realmente un trampolín para tareas supranacionales después de la cancillería, pero eso es solo una especulación».

Si Merkel logra cerrar con presteza el acuerdo presupuestario en julio, podrá dedicar el resto del semestre a las otras tareas. Y se habrá asegurado un lugar preeminente en la historia europea. Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para la organización. Las repercusiones de la pandemia, el cambio climático y el *brexít* son algunos de los ejes de la presidencia en la que Merkel se juega su legado europeo.

Merkel exhibe, en los últimos tiempos, un europeísmo encendido y una emotividad inusual en esta política como se ha visto en muchos de sus discursos y declaraciones. Repite que ya no basta seguir como hasta ahora, que solo con una solidaridad extraordinaria y cohesión entre los socios de la UE se evitará que las fisuras devengan en grietas insuperables. Y quiere convertir el monumental desafío en oportunidad y conseguir transformar a la UE para hacerla más resistente a las crisis venideras y para que tenga una única y potente voz en un mundo crecientemente hostil. La pandemia ha dejado muchas carencias nacionales y de todos en conjunto al descubierto. La transformación pasa por un irremediable reverdecimiento de la política y la economía, que deben avanzar también en el proceso de digitalización²⁴.

Muchos siguen preguntándose el porqué del cambio de Merkel. Quizá las razones sean tan obvias como que Europa se desmoronaría si no hay ayuda o simplemente porque ahora puede hacerlo sin miedo a perder el poder. No es la primera vez que sorprende con sus decisiones. El accidente de Fukushima le hizo cambiar de idea sobre el cierre de las centrales nucleares y dijo sí al mismo y no cerró las puertas a los refugiados en 2015 cuando probablemente se esperaba lo contrario. Ahora goza de la libertad de no

²⁴ CARBAJOSA, Ana y DE MIGUEL, Bernardo. «Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para Europa». *El País*. 1 de julio 2020. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-06-30/alemania-asume-el-timon-de-la-ue-en-pleno-desafio-existencial-para-europa.html>.

tener que estar pendiente de las encuestas para su reelección. Está ya de retirada y dispone de la libertad para hacer quizás lo que antes hubiese sido impensable. Y cuenta además con alguien de su confianza al frente de la UE, Ursula von der Leyen.

Y es su última oportunidad para resarcirse de sus fallos o carencias previas. En el punto álgido de la crisis del euro, la canciller Merkel rechazó un gran acto de solidaridad europea, ni presentó un plan ni tuvo una visión audaz. En la crisis de los refugiados, no pactó con sus socios su decisión. El patrón podría haberse repetido en esta ocasión, pero no ha ocurrido. Las anteriores crisis europeas causaron «amargos conflictos», «heridas», «malentendidos» y «juicios erróneos», admitió recientemente Merkel en una declaración del gobierno. Y eso no hay que subestimar. La presidencia es una oportunidad histórica y un riesgo enorme²⁵.

Merkel no es una líder que deje pasar un tren. La «potencia reticente» que es Alemania está ahora condenada a liderar en esta crisis y no puede ponerse de perfil y la canciller podría pasar definitivamente a la historia por la puerta grande. No solo se trata de mostrar mayor generosidad que en el pasado impulsando el fondo de recuperación y reconstrucción sino también de impulsar una mayor integración europea. Ya ha dado un primer y gran paso para salvar su legado europeo. La presión es grande, pero lo es también su gran oportunidad de responder a su reputación de gran gestora de crisis. «Cada generación tiene la tarea de reformar Europa», dijo Merkel, «esto no es una carga histórica, sino un regalo democrático».

Merkel ha ejercido el liderazgo sin haberse dejado deslumbrar por el poder y defendiendo una intimidad que ha impedido desentrañar el pensamiento de esta política que tiene una capacidad de análisis y de escucha y un aguante físico y psicológico increíbles. Su formación científica y sus artes divulgadoras han embelesado a muchos durante esta pandemia. El sociólogo Armin Nassehi la describe así: «El pragmatismo y la falta de emociones de Merkel son un desafío para muchos. Hay que apreciar a la canciller por tener un estilo de liderazgo moderador menos dirigente que otros estilos de liderazgo, pero muy persistente. Tal vez se hubieran deseado más explicaciones y frases programáticas más a menudo, pero tal vez es la única manera en que funciona el estilo moderador».

²⁵ MÜLLER, Henrik. «Merkels letzte Chance». *Der Spiegel*. 28/6/2020. Disponible en <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-ratspraesidentschaft-merkels-letzte-chance-a-0a1cc4f1-7dbe-4877-93a0-2f943d82952f>.

Sus partidarios atribuyen a la canciller la salvación del euro y de la unidad de Europa y la defensa de valores fundamentales. Sus críticos la acusan de haber acentuado la división y la desconfianza durante la crisis económica y la migratoria y haber contribuido al aumento de la extrema derecha. Su liderazgo quedará irremediabilmente ligado a una era en la que Europa ha superado crisis existenciales, ha sufrido la mayor recesión, el *brexit*, el ascenso de los populismos de todo signo y ahora una pandemia.

No son pocos, y no les falta razón, los que consideran que ha sido una suerte que la presidencia de turno de la Unión Europea corresponda justo ahora a Alemania porque el prestigio y la capacidad de liderazgo de Angela Merkel ofrecen la oportunidad de consolidar el proyecto europeo. Su pragmatismo, racionalidad, moderación junto a la firmeza de sus convicciones, humanismo y una cierta dosis de emoción pueden ser determinantes en este momento crucial en la historia de la UE.

Conclusiones

La mediación alemana siempre es crucial en la UE porque la regla histórica es que sin Alemania difícilmente se puede hacer algo en la UE. Se le pide además que tome la iniciativa y como su miembro más grande y próspero se espera mucho durante su presidencia en relación con las cuestiones más delicadas y problemáticas. Las presidencias alemanas siempre se consideran una oportunidad para la UE en su conjunto²⁶.

Merkel se ha fijado el objetivo de cerrar la negociación sobre el fondo de recuperación y el presupuesto de la UE antes de finales de este mes. Tendrá que lidiar con los socios más remisos al acuerdo por diferentes intereses. Y todo puede complicarse. Berlín quiere evitar que el regateo se prolongue y esto le impida centrarse en los otros objetivos de la presidencia.

Es una prueba de fuego para el liderazgo alemán y el de la propia canciller. Las expectativas de sus socios son altas e incluso contradictorias, lo que las hace difíciles de conciliar. Los países del sur se alegran de su apoyo, pero los «cuatro frugales» temen haber perdido un poderoso aliado. Los Estados del norte están incluso irritados por el cambio de actitud de Alemania, pero de momento no han buscado una

²⁶ Disponible en <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-06/eu-ratspraesidentschaft-deutschland-merkel-europaeische-union-chancen/seite-2>.

confrontación abierta. En el sur, el giro alemán ha cambiado las percepciones y suscitado grandes esperanzas.

Los países de Europa Central y Oriental comparten muchos intereses estratégicos con su vecino alemán y confían en él, a pesar de las disputas sobre los principios del Estado de derecho. Muchos países pequeños aprecian el enfoque integrador de Berlín. Pero Merkel también es consciente de que, si las negociaciones fracasan, la UE se enfrentaría a una profunda crisis que podría poner en peligro el proyecto europeo a largo plazo. Alemania ha aprendido las lecciones del pasado y no quiere desairar a sus socios con amenazas y posiciones inflexibles. El tándem francoalemán vuelve a funcionar, pero ha de tener cuidado en no herir susceptibilidades de los demás socios si se quiere conseguir el consenso²⁷. Hay muchas posibilidades de éxito y de sacar el acuerdo adelante pero no será fácil y tendrá que haber cesiones de unos y otros.

Alemania y Merkel han entendido que sin solidaridad la idea de Europa no tiene sentido y han entendido la necesidad de inyectar recursos a las economías más afectadas por los efectos de la pandemia. Si estos no salen pronto de la crisis, el mercado interior se resentirá, la crisis será mayor y la construcción europea podría venirse abajo. Pero los países del sur han de ser también conscientes de la oportunidad que supone este fondo de recuperación y el apoyo alemán y deben aprovecharlos para modernizar sus economías y hacerlas más eficientes y sostenibles.

El virus aún no está derrotado y nadie sabe qué desafíos le esperan a Alemania y al resto del mundo. Pero, sin duda, para Angela Merkel, la política científica o la científica política, siempre habrá un antes y un después de la pandemia por su forma de gestionar la crisis en casa y en la Unión y lo que puede suponer para su legado.

*Pilar Requena**

Periodista, profesora de Relaciones Internacionales

²⁷ Disponible en <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft>.

La UE y su enfoque integral para afrontar el problema de los retornados (parte II): Bélgica, Alemania y los Países Bajos

Resumen

En el año 2012, Bélgica fue el primer país europeo que detectó una creciente tendencia entre sus jóvenes de inspiración islamista a emprender viaje a Siria. Un año más tarde el Órgano de Coordinación para el Análisis de Amenazas (OCAM) alertaba sobre los peligros potenciales que representaban los terroristas radicalizados y entrenados.

Alemania es uno de los países de Europa con las cifras más altas de personas, cerca de un millar (915)¹ que viajaron a Siria e Irak para unirse a los grupos yihadistas que operaban en la zona.

Este documento² expone las formas jurídicas que estos países han modificado para adaptar su legislación al nuevo desafío y poder afrontar, con herramientas legales, el problema de los combatientes terroristas extranjeros (FTF, por sus siglas en inglés) y de los retornados.

Palabras clave

Bélgica, Alemania, Países Bajos, terrorismo, yihadismo.

¹ BARRET, Richard. «Beyond the Caliphate, foreign fighters and the threat of returnees». *The Soufan Group*. Octubre 2017. Disponible en <https://radical.hypotheses.org/files/2018/01/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017.pdf>.

² Este documento es continuación del artículo «La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés». Publicado por el IEEE el 20 de enero de 2020. Disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/01/DIEEEO05_2020PABMOL_retornados.html.

***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 (part II). Belgium, Germany and the Netherlands

Abstract

In 2012, Belgium was the first European country to detect a growing trend among its Islamist-inspired youth to make a trip to Syria. A year later the Threat Analysis Coordination Unit alerted about the potential dangers posed by radicalized and trained terrorists. Germany is one of the countries in Europe with the highest numbers of people, about a thousand (915), who travelled to Syria and Iraq to join the jihadist groups operating in the area. For the Netherlands, the phenomenon of those displaced to a zone of conflict to combat in the extremist ranks was unprecedented, as the country's security services had only recorded a few dozen people who had moved to Chechnya, Somalia, Afghanistan and Pakistan.

This document outlines the legal forms that these countries have modified to adapt their legislation to the new challenge and to be able to face, with new legal tools, the problem of foreign terrorists and returnees.

Keywords

Belgium, Germany, Netherlands, terrorism, jihadism.

El problema desde la perspectiva belga



Figura 1. Información estadística de Bélgica. Fuente: las infografías en este trabajo son obra del autor a partir de los datos obtenidos en los diferentes informes que se mencionan en el texto.

Para que las autoridades belgas consideren a una persona como combatiente terrorista extranjero (FTF, por sus siglas en inglés) deben darse las siguientes condiciones: tener o ser mayor de 12 años, haber nacido en Bélgica o ser residente en el país y unirse o afiliarse, al menos haberlo intentado, a grupos terroristas en el extranjero. Al considerar que, con la intención expresa de afiliación, es suficiente; en este apartado también se incluirían a todos los que han pretendido viajar a la zona de conflicto, pero han sido detenidos o, simplemente, no han podido acceder a la misma por causas ajenas a su voluntad.

Siguiendo también estas pautas, si alguien se uniera a una organización que no se valorase como terrorista por el Gobierno belga, no sería considerado como FTF (en los grupos kurdos, por ejemplo, donde las autoridades belgas calculan que han militado al menos 20 ciudadanos belgas). Con estas excepciones, el organismo encargado del seguimiento del flujo de personas a escenarios de conflicto belga —OCAM— detectó que alrededor de medio millar de ciudadanos y residentes en ese país viajaron a Irak y Siria para asociarse a grupos terroristas de carácter yihadista.

Estas condiciones tan inclusivas impuestas por el Gobierno belga, que abarcan a residentes y a menores de edad, contribuyen al hecho de que Bélgica registre la tasa

más alta de retornados per cápita de la Unión Europea. De los casi 500³ que viajaron a zona de conflicto para unirse a los grupos terroristas, alrededor de 125 han regresado, lo que constituye un 30 %.

Para estudiar los diferentes casos, la Unidad de Coordinación para la Evaluación de la Amenaza (CUTA, por sus siglas en inglés), tienen cinco apartados para los FTF: los que presumiblemente están en Siria/Irak (cat. 1); los que se sospecha que han viajado a países próximos a las zonas en conflicto (cat. 2); los que se supone que han regresado a Bélgica (cat.3); los que se cree que han fracasado en su intento de entrar a Siria e Irak (cat. 4) y los potenciales candidatos a viajar a esa área (cat. 5)⁴.

Para afrontar este problema, el Gobierno belga ha adoptado una aproximación descentralizada a la amenaza, que incluye diferentes procesos, medidas y actores. Todos los integrantes de esta estructura abordan el problema de una forma horizontal y no jerarquizada ajustada a las diferentes competencias con las que cuenta cada organismo involucrado.

En cuando a los actores estatales, cabe destacar a la policía tanto local como federal, a los servicios de inteligencia, a los representantes de las comunidades y regiones del país, administraciones locales, servicios sociales, servicios educativos e instituciones especializadas y a los representantes de los principales ministerios con jurisdicción sobre esta materia (Interior, Justicia y Asuntos Financieros).

El CUTA, sucesor del grupo mixto antiterrorista belga (AtG, por sus siglas en inglés), es el supervisor principal de la correcta implementación del plan desarrollado por el Gobierno belga contra la radicalización, conocido como Plan-R, elaborado en 2005. Este programa se centraba en determinar los puntos conflictivos de radicalización y su vigilancia por parte de las autoridades competentes y en el flujo de información entre las diferentes agencias de inteligencia (principalmente la National Task Force a nivel estatal y estratégico y las Local Task Forces que sirven como nexo de unión entre el nivel provincial y el estatal).

³ BARRET, Richard. «Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees». *The Soufan Group*. Octubre de 2017.

⁴ RENARD, Thomas y COOLSAET, Rik. «From the kingdom to the Caliphate and back: returnees in Belgium». *Egmont Paper* 11. Febrero de 2018. Disponible en http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont.papers.101_online_v1-3.pdf?type=pdf.

En 2015, el CUTA recibió la misión de revisar el Plan-R de 2005, añadiendo al mismo medidas centradas en la prevención de la radicalización, creando las «células locales de seguridad integradas» que incluyen a los actores que participan de manera potencial en la lucha contra la radicalización, como pueden ser la policía municipal, movimientos juveniles, asociaciones vecinales u ONG locales⁵.

Privación de ciudadanía

Al igual que en el caso de Francia, para que el Gobierno belga retire la ciudadanía a uno de sus habitantes deben darse varios requisitos, como que el afectado tenga doble nacionalidad y que haya sido condenado por delitos relacionados con este tipo de terrorismo, bien estando presente o siendo juzgado *in absentia*.

Prisión provisional

Otra de las medidas administrativas de las que dispone el Estado belga es la posibilidad de aplicar la prisión provisional a los retornados, tanto antes de formular cargos contra ellos como antes de ser enjuiciados, aunque solo en el supuesto de que el individuo sea identificado claramente como una amenaza. En el caso de Bélgica, se modificó su Constitución para ampliar de 24 a 48 horas el plazo de retención del acusado antes de presentarlo ante un juez⁶.

Restricciones de movimiento

Además de negarse a expedir, retirar e invalidar temporalmente documentos de identidad tanto de ciudadanos como de residentes belgas, el código consular permite a las autoridades retirar o negarse a expedir pasaportes⁷ si hay sospechas de posibles

⁵ Gobierno belga. «Le plan R 2015». Disponible en https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/brochure_radicalisme_fr.pdf.

⁶ MACQ, Christelle. «Le délai maximal d'arrestation judiciaire porté à 48 heures». Universidad católica de Lovaina. Noviembre de 2017. Disponible en <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cridep/actualites/le-delai-maximal-d-arrestation-judiciaire-porte-a-48-heures.html>.

⁷ Código consular belga. Artículo 65.

implicaciones en actividades terroristas. Además, el Gobierno publicó una circular⁸ en la que revisaba las medidas antiterroristas adoptadas tras los atentados en la revista satírica francesa *Charlie Hebdo* en enero de 2015, reiterando la importancia del control del movimiento del personal seguido por el CUTA.

Monitorización

En agosto del año 2015, el Gobierno belga emitió una circular para establecer un procedimiento de vigilancia en el supuesto de una hipotética amenaza colectiva o en la comisión de un acto terrorista de manera individualizada. Para ello, a todo aquel identificado por el CUTA como combatiente extranjero y que había vuelto al país, pero no se había conseguido procesar por falta de pruebas, se le podía monitorizar de manera electrónica⁹.

Investigaciones y juicios in absentia

Como ejemplo de juicios *in absentia*, cabe destacar Sharia4Belgium. En Bélgica, el caso Sharia4Belgium (una organización de carácter salafista que preconizaba la decadencia de la democracia y exigía la transformación en un Estado de carácter islámico), logró que se enjuiciaran a 45 personas, 37 de ellas sin estar presentes¹⁰.

La defensa de alguno de los acusados solicitó que se retiraran los cargos ya que aseguraban que su representado había fallecido en la zona de conflicto, pero los tribunales que juzgaron los hechos se negaron, ya que no existían certificados de defunción que avalaran tal afirmación.

En febrero de 2015, el tribunal de Amberes determinó que el grupo era una organización terrorista que había reclutado y enviado combatientes a Siria para unirse a grupos yihadistas. Ordenó la detención inmediata de los que se encontraban

⁸ VINCKE, Isabelle; DELVAUX, Philippe; LENDERS, Juliette. «Dossier: organes et mesures de la lutte contre le radicalisme». *Asociación de la ciudad y las comunas de Bruselas*. 2016. Disponible en https://www.brulocalis.brussels/fr/Publications/documents.html?doc_id=500&vID=98.

⁹ GEENS, Koen. «Nouvelle circulaire Foreign Terrorist Fighters». Agosto de 2015. Disponible en <https://www.koengeens.be/fr/news/2015/08/27/nouvelle-circulaire-foreign-terrorist-fighters>.

¹⁰ HIGGINS, Andrew. «Head of Belgian Group Said to Recruit Fighters for Syria Gets 12-Year Term». *The New York Times*. Febrero de 2015. Disponible en <https://www.nytimes.com/2015/02/12/world/europe/fouad-belkacem-sharia4belgium-verdict-trial-belgium.html>.

ausentes y penas comprendidas entre los tres y los cinco años para siete de los encausados que se encontraban presentes en la sala del tribunal en ese momento. El líder de la organización, Fouad Belkacem, fue condenado a 12 años¹¹.

En otro caso reseñable en el país belga, cuatro mujeres fueron juzgadas y condenadas *in absentia* por haber patrullado y custodiado las entradas a ciertas ciudades sirias en poder del Dáesh¹².

El modelo de encarcelamiento mixto

En el ámbito penitenciario, el reglamento que rige el modelo belga de antiterrorismo permite aplicar a los detenidos radicales el aislamiento individual en celdas, la separación y confinamiento en unidades específicas o la dispersión entre la población carcelaria. En Bélgica, el régimen que se aplica, generalmente, a los combatientes extranjeros es el ordinario aplicado a todos los reclusos, complementado con medidas adicionales, como los registros minuciosos en las celdas y más limitaciones en las actividades, visitas y comunicaciones¹³.

Para los detenidos más peligrosos que participen en actividades de proselitismo o reclutamiento de nuevos yihadistas existen dos opciones agregadas: si se estima que el individuo ha colaborado en estas labores de captación se le puede enviar a una D-Rad:Ex, que es una célula de separación que no conlleva confinamiento individual. Si el individuo está considerado como una amenaza para sí mismo o para el resto de los reclusos puede ser enviado a una unidad de máxima seguridad, seguramente, ahora sí, en régimen de aislamiento¹⁴.

¹¹ *Ibíd.*

¹² «Belgium Convicts 7 Women for Supporting ISIS». *Huffington Post*. Febrero de 2015. Disponible en https://www.huffpost.com/entry/belgium-convicts-women-isis_n_7308226?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlMnNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAANocVWeFFMXTBFECkgjOK2IU655I34oMcycaA81O8Gj7iddulAtfH_cDYxFICaOuyiSoUPAVngj uKmcM31REa27a8YP_7H2O7SSLhDpv92duJX1JfmyIE5jcmbFL1_uVMS1Lo0P02bY8RrGPRFWWRDs QVJlpu89Ycc6Ob8Xluqoa.

¹³ RENARD, Thomas y COOLSAET, Rik. «Returnees: who are they, why are they, why are the (not) coming back and how Should we deal with them?». *Egmont Institute*. Febrero de 2018. Disponible en <http://www.egmontinstitute.be/returnees-assessing-policies-on-returning-foreign-terrorist-fighters-in-belgium-germany-and-the-netherlands/>.

¹⁴ *Ibíd.*

La cuestión de menores para el Gobierno belga

El Gobierno belga aplica el mismo procedimiento a los niños que vuelven de zona de conflicto que a los casos de menores en peligro de violencia familiar o que han sido víctimas de abusos. A su regreso a Bélgica, son evaluados por un equipo médico para detectar si alguno requiere atención urgente o especializada.

Una vez que han superado el reconocimiento, comienza una etapa de reinserción guiada por tres criterios:

- La edad. Existe una clara línea que separa a los niños en función de la edad, los diez años. Mientras que los menores de esta edad son internados en orfanatos o pueden estar con su madre en la cárcel hasta la edad de tres años para evitar una separación traumática, los mayores pueden estar sometidos a medidas judiciales e incluso ser procesados por actos terroristas a partir los 16 años.
- La situación familiar. Se intenta mantener al menor en su entorno. No obstante, si sus padres están en Bélgica y han de cumplir condena o se considera que están radicalizados, se entrega al menor en custodia a otro miembro de la familia que no se encuentre en la misma situación que los padres. Como último recurso se permite internar al menor en instituciones estatales para niños.
- La experiencia vital: estos niños suelen llegar con traumas desarrollados en la zona de conflicto. Desde la exposición a la violencia continua en un escenario de violencia generalizada, hasta la pérdida de un ser querido. Sin descartar que se les haya obligado a cometer actos agresivos contra otros niños o adultos o bien que, en el caso de niñas, hayan podido ser violadas.

Además, el Gobierno belga ha desarrollado una serie de normas administrativas para determinar si un menor en la zona de conflicto es ciudadano belga. Ha de someterse a pruebas de ADN y si los resultados son positivos y son de madre belga, se les reconoce la nacionalidad de manera automática. No obstante, los niños no son reconocidos como ciudadanos belgas en los casos de que ambos padres hayan fallecido, el padre no reconozca al niño o los padres se hayan casado bajo el régimen del califato¹⁵.

¹⁵ RENARD, Thomas y COOLSAET, Rik. «Children in the Levant: Insights from Belgium on the dilemmas of repatriation and the challenges of reintegration». *Egmont Institute*. Julio de 2018. Disponible en

El problema desde la perspectiva neerlandesa



Figura 2. Información estadística de Países Bajos. Fuente: las infografías en este trabajo son obra del autor a partir de los datos obtenidos en los diferentes informes que se mencionan en el texto.

Países Bajos, en la cuestión de los retornados y combatientes extranjeros, era uno de los países que más pronto había detectado este fenómeno. En 2002, el AIVD, (*Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst* o servicio general de inteligencia y seguridad de los Países Bajos) publicó un informe en el que alertaba que, después de los atentados del 11S, muchos jóvenes neerlandeses de ascendencia marroquí habían sido captados por yihadistas extranjeros que habían combatido en Afganistán¹⁶.

Por ello, la agencia se centró en la correcta comprensión del problema de la radicalización desde un punto de vista ideológico, separándolo de otros posibles factores como podían ser causas políticas, sociales o económicas, catalogando estas últimas únicamente como motivos de «descontento». Reconocía que el componente ideológico puramente religioso de la rama política del islam radical estaba adquiriendo una gran relevancia tanto a nivel nacional como internacional¹⁷. También concluía que

<http://www.egmontinstitute.be/children-in-the-levant-insights-from-belgium-on-the-dilemmas-of-repatriation-and-the-challenges-of-reintegration/>.

¹⁶ AIVD. «Recruitment for the Jihad in the Netherlands». La Haya, diciembre de 2002. Disponible en <https://english.aivd.nl/publications/publications/2002/12/09/recruitment-for-the-jihad-in-the-netherlands>.

¹⁷ AIVD. «Jaarverslag 2004 [2004 Annual Report]». La Haya: 2005. Disponible en http://www.jaarverslag.com/assets/reports/JaarverslagCOM_Ahold_Jaarverslag_2004.pdf.

todas las formas del islam (apolítica, religiosa y violenta) constituían una amenaza de diferente naturaleza, debiendo ser objeto de seguimiento por los servicios de inteligencia¹⁸.

Diez años más tarde, en 2014, con el auge del Dáesh en Siria e Irak, la misma agencia de inteligencia difundió otro informe en el que alertaba que las herramientas utilizadas para detectar a sus ciudadanos que estaban viajando a Siria se habían demostrado insuficientes¹⁹. En el mismo documento se trataban las dos ramas del salafismo existentes en el país en ese momento, la *dawa* y la yihadista que, si bien difieren en la necesidad del uso de la violencia para alcanzar sus objetivos, comparten sus valores antidemocráticos.

Conscientes de la magnitud que representaba el problema, el AIVD centró sus esfuerzos en definir el problema de los repatriados para determinar los recursos que debían de emplear para combatir a esta amenaza. Para ello, el servicio de inteligencia neerlandés concluyó que los retornados son aquellos individuos que, además de haber viajado, se ha comprobado que han estado en la zona de conflicto de Siria e Irak con grupos yihadistas y que tienen intención de regresar a los Países Bajos, sean nacionales de este país o de cualquier otro²⁰.

En cuanto a cifras, Países Bajos tiene unas cifras relativamente bajas de retornados, ya que de 300 ciudadanos o residentes en el país que habían viajado a la zona de conflicto desde 2012, solamente 50 habían regresado²¹.

¹⁸ FADIL, Nadia; RAGAZZI, Francesco y de KONING, Martijn. «Radicalization in Belgium and the Netherlands: Critical Perspectives on Violence and Security». *I.B. Tauris*. 2019.

¹⁹ AIVD. «The Transformation of Jihadism in the Netherlands: Swarm Dynamics and New Strength». La Haya: septiembre de 2014. Disponible en <https://english.aivd.nl/publications/publications/2014/10/01/the-transformation-of-jihadism-in-the-netherlands>.

²⁰ AIVD. «Focus on returnees». La Haya: febrero de 2017. Disponible en <https://english.aivd.nl/publications/publications/2017/02/15/publication-focus-on-returnees>.

²¹ SCHERRER, Amandine. «The Return of Foreign Fighters to EU Soil: Ex-Post Evaluation». European Parliamentary Research Service (EPRS), mayo de 2018. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf).

Privación de ciudadanía

Países Bajos utiliza esta medida como una más en materia antiterrorista. Para retirar la ciudadanía, el ciudadano neerlandés ha de contar con doble nacionalidad y estar relacionado con delitos de terrorismo. A finales de 2015 el gobierno amplió esta decisión para revocar la ciudadanía a aquellos ciudadanos que se encuentren en el extranjero y se hayan adherido a cualquiera de las organizaciones terroristas incluidas en la lista del Ministerio de Seguridad y Justicia, sin que la persona haya sido objeto de una condena penal o investigación²².

Además, el ministro de Seguridad y Justicia puede expulsar del país tanto a aquellos ciudadanos europeos no neerlandeses europeos que constituyan una amenaza, catalogados como «extranjeros no deseables», como a los no europeos, revocando su permiso de residencia²³.

Prisión provisional

Otra de las medidas administrativas de las que dispone el estado neerlandés es 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 los Países Bajos, el periodo que puede estar una persona privada de su libertad antes de ser puesta a disposición judicial es de 6 días y 15 horas, y antes de ser enjuiciado puede ser de hasta tres meses (ampliable hasta los dos años).

Restricciones de movimiento

El ministro del Interior puede revocar o retirar el pasaporte a todo aquel del que existan suficientes motivos para que pueda ser considerado una amenaza para el país²⁴.

²² Gobierno holandés. «Propuesta de enmienda a la ley de nacionalidad holandesa». Diciembre de 2015. Disponible en https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160524/gewijzigd_voorstel_van_rijkswet.

²³ Gobierno holandés. «Ley de extranjería 2000». Artículos 66 y 67. Disponible en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2015-07-20>.

²⁴ Gobierno holandés. «Ley de pasaportes». Artículo 23. Disponible en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005212/2014-03-09>.

Si a un nacional neerlandés se le revocara su pasaporte mientras se encuentra en el extranjero, se le puede expedir un documento de viaje temporal que solamente permita el retorno a los Países Bajos²⁵.

Monitorización

En este sentido, el Gobierno neerlandés puede aplicar una vigilancia electrónica sobre todo aquel que sea considerado una amenaza.

Investigaciones y juicios *in absentia*

Al bastar simplemente con la sospecha de la relación con delitos terroristas para privar a un individuo de su nacionalidad, el Comité de libertades civiles, justicia y asuntos de Interior de la Unión Europea (LIBE) ha mostrado su preocupación acerca de la «ineficaz representación de aquellos juzgados *in absentia* que quieran alegar contra la retirada de la ciudadanía»²⁶, además de otros asuntos.

Un juicio que tuvo repercusión en el país neerlandés fue el del rapero Marouane Boulahhyani, originario de la ciudad de Arnhem. Este joven viajó a Siria para unirse al Daesh. Se le ofreció la posibilidad de acogerlo en la sede de la embajada para su custodia a la espera de juicio. Nunca llegó a presentarse en la legación diplomática, existiendo informes no contrastados sobre su fallecimiento en 2017.

No obstante, en marzo de 2018 la agencia pública de noticias NOS recibió un presunto email de Maroune en el que revelaba que estaba vivo y que la yihad debía de llevarse a cabo en Países Bajos.

A principios de abril de 2018, un tribunal de Rotterdam consideró que había participado activamente en la lucha armada en la región apoyando el califato islámico cuando esta

²⁵ *Ibíd.* Artículo 46.

²⁶ LIBE. «EU and Member States' policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes». Diciembre de 2017. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596832/IPOL_STU%282017%29596832_EN.pdf.

organización terrorista perpetró multitud de ataques causando la muerte violenta de civiles, condenándole *in absentia* a seis años de prisión²⁷.

El modelo de contención centralizada

En este prototipo, único de estas características entre los principales países receptores de retornados de zonas de conflicto, a las personas tanto sospechosas como condenadas por delitos relacionados con el terrorismo se les centraliza en una zona específica dentro de una prisión de máxima seguridad. Según las autoridades neerlandesas, esto permite un mejor aprovechamiento de los recursos destinados para esta amenaza, permitiendo evaluar la eficacia de las políticas adoptadas y mejorando la capacitación del personal que ha de ocuparse de este problema.

Cuando los delincuentes extremistas son internados en la prisión por primera vez han de pasar un periodo de tiempo de un máximo de diez semanas dentro del área de recepción y diagnóstico de las TA (nombre de las zonas específicas para este tipo de terroristas cuyo nombre es *terroristen afdeling*). En esa temporada se recopila la información necesaria para realizar un análisis de riesgo y diseñar un plan a medida para cada persona detenida. Se tienen en cuenta factores como experiencia en combate, historial criminal, vulnerabilidad, nivel de frustración, influenciabilidad y género.

Uno de los aspectos más importantes para separar a los reclusos es determinar los perfiles, separándolos en líderes y seguidores²⁸. Por los limitados espacios disponibles para albergar a este tipo de reclusos, en ocasiones se hace complicado lograr que no haya comunicación entre ellos y así evitar, en muchas circunstancias, posibles casos de una mayor radicalización.

Este modelo ha suscitado numerosas críticas por parte de algunas ONG con el argumento de que las condiciones en las que se encuentran personas, que no han sido aún condenadas por delitos relacionados con actividad terrorista, pueden ir contra los

²⁷ ENCA. «Dutch jihadist rapper jailed for six years *in absentia*». La Haya: abril de 2018. Disponible en <https://www.enca.com/world/dutch-jihadist-rapper-jailed-for-six-years-in-absentia>.

²⁸ Ministerio de Justicia. «Dienst Justitiële Inrichtingen, Terroristenafdeling (TA)». 2019. Disponible en https://www.dji.nl/binaries/Factsheet%20TA_tcm41-382106.pdf.

derechos humanos e, incluso, provocar un aumento en el número de personas que se sientan atraídas por el ideario extremista²⁹.

El problema desde la perspectiva alemana



Figura 3. Información estadística de Alemania. Fuente: las infografías en este trabajo son obra del autor a partir de los datos obtenidos en los diferentes informes que se mencionan en el texto.

Para la Oficina Federal de Protección de la Constitución (BfV, por sus siglas en alemán), existen alrededor de un millar de personas que se han desplazado a las zonas de conflicto desde territorio alemán. Entre ellos se incluyen no solo a los que van a unirse a los grupos yihadistas, sino a todo aquel que parte de Alemania, independientemente de su nacionalidad, hacia esa zona de guerra. Con este sistema, el personal que sea miembro de una ONG y que únicamente vaya en misión humanitaria a la zona, también es controlado por la agencia. Este sistema hace difícil discernir entre los que han ido por una motivación yihadista y los que se han desplazado para cualquier otra tarea.

²⁹ Open society justice alternative y Amnistía Internacional. «Inhuman and unnecessary Human Rights violations in Dutch high-security prisons in the context of counterterrorism». 2017. Disponible en <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/7351/2017/en/>.

Entre todo ese millar de desplazados, las diferentes autoridades alemanas publicaron un estudio en el que estimaban que alrededor de 784 personas se habían unido a grupos terroristas³⁰, predominantemente hombres, si bien, tras la declaración del califato, aumentó el número de mujeres.

Aunque la relación entre el número de desplazados y el de retornados se ha mantenido estable desde 2014, en los últimos tiempos ha aumentado ligeramente. De entre todos los desplazados considerados como combatientes extranjeros, una amplia mayoría profesan el salafismo, han sido objeto de investigación por delitos menores previos a su viaje, provienen de áreas urbanas y se han unido principalmente al grupo Dáesh³¹.

Para coordinar los esfuerzos de los diferentes Estados y las agencias dedicadas al contrterrorismo y lograr un sistema de información e inteligencia integrado y eficaz, Alemania creó el Centro Conjunto Antiterrorista, situado en Berlín y que se ocupa exclusivamente del terrorismo yihadista y de los combatientes extranjeros. También se le conoce como el GTAZ (*Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum*).

Privación de ciudadanía

En principio, la ley alemana no permite revocar la ciudadanía a los combatientes extranjeros germanos, si bien el ministro del Interior del estado de Bremen se ha mostrado partidario de aplicar esta medida a aquellos que tengan doble nacionalidad.

Prisión provisional

Otra de las medidas administrativas de las que dispone el Estado teutón es la posibilidad de aplicar la prisión provisional a los retornados, en el supuesto de que el individuo sea identificado claramente como una amenaza. Los cuerpos y fuerzas de

³⁰ «Analysis of the background and process of radicalization among persons who left Germany to travel to Syria or Iraq based on Islamist motivations». Servicios de seguridad alemanes, diciembre de 2016.

³¹ Policía Criminal Federal. «Federal Office for the Protection of the Constitution and the Hesse Information and Competence Centre against Extremism». 2016.

seguridad del Estado pueden retener a cualquier sospechoso de terrorismo hasta 48 horas antes de presentarlo ante un juez³².

Restricciones de movimiento

El Gobierno germano puede negarse a expedir pasaportes y documentos de identidad y está autorizado a invalidarlos. También se ha aplicado una disposición específica que se encontraba inactiva para deportar a los extranjeros que constituyan una amenaza para la seguridad nacional³³.

Monitorización

El Gobierno alemán tiene la facultad de poder monitorizar de manera electrónica a todo aquel que o bien no se le ha podido juzgar por falta de pruebas relacionadas con delitos de índole terrorista o ha salido de prisión en libertad provisional o que haya cumplido una condena.

Investigaciones y juicios in absentia

Según la ley alemana no se puede juzgar a nadie *in absentia*, ya que se requiere un «principio de inmediatez» que exige que el acusado se encuentre presente en la sala. Además, hay una gran dificultad para obtener pruebas de la perpetración de atentados terroristas en Siria e Irak, ya que en muchas de las zonas en las que los cometen, las estructuras estatales locales han colapsado y no pueden contribuir al proceso legal³⁴.

Por eso, el Gobierno germano está en negociaciones con los Estados Unidos para compartir la información obtenida por sus fuerzas desplegadas en ese teatro de operaciones, si bien no podría ser utilizada en una sala si hubiese sido obtenida por medios de recopilación de inteligencia.

³² MORGENSTERN, Christine y KROMREY, Hans. «Detour: Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio». Octubre de 2016. Disponible en <http://www.ecba.org/content/index.php/projects/pre-trial-defence-rights/756-detour-towards-pre-trial-detention-as-ultima-ratio>.

³³ Gobierno alemán. «Ley de residencia, empleo e integración de extranjeros en territorio federal». Apartado 58.a.

³⁴ PETER, Frank (fiscal general alemán). «Hard to convict 'Islamic State' returnees». Disponible en <https://www.dw.com/en/german-prosecutor-hard-to-convict-islamic-state-returnees/a-19148842>.

El modelo de encarcelamiento descentralizado

Al carecer de un sistema penitenciario a nivel nacional, los estados federales aplican principalmente un modelo de dispersión de aquellos que han sido condenados por delitos relacionados con terrorismo entre la población reclusa en general.

Actualmente, el GTAZ está coordinando una serie de medidas para identificar buenas prácticas frente al problema de la radicalización en cárceles. Aunque Alemania tiene una amplia experiencia en programas de desradicalización para personas que formen parte de grupos de extrema derecha, no se pueden considerar válidos para aplicarlos a los yihadistas.

Conclusiones

El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros ha supuesto una de las mayores amenazas para la seguridad de los países europeos en los últimos años, lo que ha ocasionado un gran desarrollo de herramientas legales que permiten actuar no solo contra aquellos que cometen el acto principal (atentado), sino también contra todo aquel que preste apoyo logístico, financiero o ideológico.

Además, se han elaborado multitud de planes en los que se han integrado diversos actores sociales, económicos, educativos y de la comunidad de inteligencia para afrontar este problema de una manera integral y poder ser capaces de reprimirlo y también prevenirlo.

La mayor cooperación entre agencias internacionales, la presión ejercida por las fuerzas de seguridad para la detección y detención de aquellos que querían integrarse en las filas de grupos terroristas, la mejora en el intercambio de información y el declive del Dáesh han logrado reducir drásticamente el número de personas que estaban dispuestas a formar parte de dicho grupo.

No obstante, el aparato propagandístico del grupo no ha menguado en la creación de contenidos y mensajes, evolucionando a la vez que la capacidad operativa en cuanto al mensaje a transmitir a sus fieles en suelo europeo. Siguen publicando y siendo activos en redes sociales, pudiendo provocar nuevas filiaciones y comisión de actos terroristas o delictivos.

Por ello, en la situación actual y en previsión de un restablecimiento paulatino de la normalidad, es necesario que se mantengan las medidas adoptadas y desarrollar muchas otras en todo el espectro de la amenaza para ser capaces de ofrecer una adecuada respuesta a este fenómeno que también evoluciona a gran velocidad.

*Pablo José Molina Serrano**

Capitán del Ejército de Tierra
Grupo de Regulares de Ceuta 54

Ciberterrorismo, ¿una nueva amenaza?

Resumen

El ciberespacio es un medio incontrolable con un alcance que supera barreras, lenguas e identidades, sirviendo de refugio a criminales y terroristas, quienes han encontrado en este una vía de fácil acceso y operatividad. No quedándose atrás las organizaciones terroristas que tan frecuente e incesantemente amenazan a las sociedades occidentales, poniendo en evidencia la necesidad de implantar, por parte de nuestros gobiernos, medidas preventivas en todos los ámbitos posibles. La única forma de afrontar esta modalidad terrorista es bajo la prospectiva, evitando así la puesta en peligro de infraestructuras críticas cuyo ataque supondría una rotura de alcance inimaginable en nuestra sociedad.

Palabras clave

Ciberterrorismo, hacktivismo, cibercalifato, terrorismo, yihadismo, infraestructuras críticas.

***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.

Cyberterrorism, a new threat?

Abstract

Cyberspace is an uncontrollable means, with a scope that overcomes barriers, languages, and identities, serving as a refuge for criminals and terrorists, who have found in it a way of easy access and operability. Not lagging the terrorist organizations that so frequently and incessantly threaten Western societies, highlighting the need for our governments to implement preventive measures in all possible areas. The only way to confront this terrorist modality is by looking into the future, thus avoiding the endangered of critical infrastructures whose attack would entail a break of unimaginable scope in our society.

Keywords

Cyberterrorism, hacktivism, cyber caliphate, terrorism, Jihadism, critical infrastructures.

Introducción

Las nuevas tecnologías se han extendido a lo largo de la última década de manera asombrosa, llegando a ámbitos inhóspitos y, en muchas ocasiones, facilitándonos la vida. Sin embargo, una vez más, este tipo de avances también ha sido aprovechado por actores cuyos fines pretenden dañar o alterar el orden social, como es el caso de las organizaciones terroristas. Siendo estos conscientes de que nuestra sociedad aún no está lo suficientemente preparada como para afrontar o frenar un atentado a través de estos medios, al confeccionarse y ejecutarse en un espacio tan sumamente amplio como es el ciberespacio, siendo muy fácil de camuflar, mantener en el anonimato y lo que es más peligroso, superar largas distancias y fronteras en un solo clic.

Sin embargo, existe la certeza de que organizaciones terroristas como el Estado Islámico o Al Qaeda, hasta ahora, no han supuesto una amenaza en este ámbito, y que todos sus intentos para introducirse en él han sido nulos o de escaso alcance. Parece ser que el espectáculo y los atentados visuales siguen siendo su principal vía y, por ende, nuestra mayor preocupación.

Este ensayo lo que pretende es exponer un peligro inherente en nuestra sociedad actual y, sobre todo, mostrar la urgente necesidad de actuar de manera prospectiva, adelantándonos a los acontecimientos, yendo un paso por delante y así poder evitar futuros ataques que puedan minar ciudades enteras. Un claro ejemplo de ello es la COVID-19, algo tan básico que ha paralizado la economía mundial y que está matando millones de personas de manera imparable.

Ciberamenazas

Tomando por ciberamenazas «todas aquellas disrupciones o manipulaciones maliciosas que afectan a elementos tecnológicos. Caracterizadas por su diversidad tanto en lo que concierne a capacidades como a motivaciones. Afectando a todos los ámbitos de la seguridad nacional: defensa nacional, seguridad económica o la protección de infraestructuras críticas, sin distinción de fronteras»¹.

¹ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*. Gobierno de España. 2019, pp. 23-24.

Debido a su carácter transversal es necesaria una cooperación entre las Administraciones públicas, el sector público y privado y la propia sociedad, al ponerse en grave peligro los derechos humanos, la defensa, la economía y el desarrollo tecnológico. Para poder conseguir una buena estrategia de seguridad es necesario un plan integral que vaya evolucionando y se vaya adaptando a este tipo de amenaza que lleva la iniciativa y que se multiplica por el efecto llamada de su alto nivel de impunidad.

En los ámbitos de defensa, tanto la *Deep Web* como la *Dark Web*, constituyen una importante fuente de ciberdelincuencia, en este caso en particular, se enfatizará sobre el ciberterrorismo y hacktivismo.

Amenazas híbridas y cibercriminalidad

Las tecnologías digitales suponen una vía de fácil acceso para actividades y negocios maliciosos e ilegales, debiendo ser obligatoriamente controlados o prevenidos, ya que la ejecución de estos puede conllevar un daño a los derechos y libertades, suponiendo serias amenazas y desafíos a la seguridad nacional².

Estos medios se están convirtiendo en una vía para la expansión de amenazas híbridas, entendiendo por estas aquellas «acciones coordinadas y sincronizadas, dirigidas a atacar de manera deliberada las vulnerabilidades sistemáticas de los Estados democráticos y las instituciones, a través de una amplia gama de medios, ya sean acciones militares tradicionales, ciberataques, operaciones de manipulación de la información o elementos de presión económica»³.

² Ibídem, p. 24.

³ Ibídem, p. 25.

Por otro lado, la cibercriminalidad, un problema de primer orden en lo relativo a la seguridad ciudadana, un tipo de amenaza cada vez más extendida y generalizada, que afecta a instituciones, empresas y ciudadanos, indistintamente⁴.

En lo relativo a los grupos terroristas, encuentran en el ciberespacio un lugar propicio para su financiación, cuyo fin es realizar ciberataques (por grupos hacktivistas), propaganda, radicalización de individuos, divulgación de técnicas y de herramientas para la comisión de atentados, superando barreras y distancia geográfica. Esto supone un alto riesgo hacia las infraestructuras críticas, las cuales, en caso de sufrir un ataque, supondría un colapso de innumerables dimensiones en la sociedad o inclusive a nivel transnacional⁵.

Diferencia entre ciberterrorismo y hacktivismo

Como se ha mencionado anteriormente, la diana de este tipo de ataques son las infraestructuras críticas. Un simple y aislado ataque hacia una de ellas derivaría en un daño mucho mayor que una serie de ataques múltiples en otro tipo de objetivos. A lo largo de los años, numerosos ciberataques han sido atribuidos a *hackers* simpatizantes de causas terroristas. Pero ¿cómo podemos diferenciar el hacktivismo y el ciberterrorismo? ¿En qué consiste cada uno?

Hacktivismo

El término hacktivismo, surge de la combinación de *hacking*⁶ y activismo, entendiéndose como una articulación entre el activismo y el uso de las herramientas *hacker* para protestar en Internet; es decir, el uso ilegal o legal de herramientas digitales para fines políticos y de protesta⁷.

⁴ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*. Gobierno de España. 2019, p. 25.

⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁶ Irrupción ilegal a sistemas computacionales con fines criminales.

⁷ MOHAR, E. «Qué es el hacktivismo?». *Muy Interesante*. 31 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.muyinteresante.com.mx/ciencia-y-tecnologia/hacktivismo/>.

Es considerada como un ejemplo leve de *Netwar* (infoguerra), por lo que no se interpreta como una acción criminal, sino más bien como «una forma legítima de protesta que se concentra en objetivos gubernamentales o empresariales, para incitar un boicot, la desobediencia civil digital o convocar un mitin ciberespacial. La red es usada como un agente para la justicia social a través de acciones de protesta»⁸.

Existen diferentes formas de hacktivismo: en primer lugar, la destrucción de páginas web, es decir, boicotearlas, abarcando desde caídas de sistemas hasta la difusión de información falsa; *Web Sit-ins*, bombardeos de email, «espejeo de sitios», «geobombardeo» y, finalmente, *doxing*⁹.

Las principales características por las cuales el hacktivismo es llamativo y altamente provechoso para el terrorismo son su fácil accesibilidad, el reducido riesgo personal debido al anonimato, el alto impacto tanto social como mediático de sus acciones y el amplio abanico de capacidades que ofrece superando distancias geográficas, culturales o incluso lingüísticas¹⁰.

Ataques DOS (Deny Of Service)

La denegación de servicio (DOS, por sus siglas en inglés) es «la apropiación exclusiva de un recurso o servicio con la intención de evitar cualquier acceso de terceros. También se incluyen en esta definición los ataques destinados a colapsar un recurso o sistema con la intención de destruir el servicio o recurso»¹¹. Una definición más restrictiva es la relativa a los ataques de denegación de servicio en redes IP, «consecución total o parcial (temporal o totalmente) del cese en la prestación de servicio de un ordenador conectado a Internet. Un ataque exitoso contra el protocolo IP se convierte inmediatamente en una amenaza real para todos los ordenadores conectados a Internet»¹².

⁸ PINO, E. K. «El Hacktivismo: entre la participación política y las tácticas de subversión digital». *Razón y palabra* (88), 26. 2014-2015, p. 4.

⁹ MOHAR, E. «Pero ¿qué es un hacktivista?». *Muy Interesante*. 31 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.muyinteresante.com.mx/ciencia-y-tecnologia/hacktivismo/>.

¹⁰ TORRES-SORIANO, Manuel R. «El hacktivismo como estrategia de comunicación: de Anonymous al cibercafé». *La posverdad. Seguridad y Defensa. Cuadernos de Estrategia* N.º 197. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2018, pp. 202-203. ISSN 1697-6924.

¹¹ ALVAREZ, G. V. *Seguridad en redes IP: DOS/DDoS*. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de informática 2003, p. 37.

¹² *Ibidem*.

Ataques DDoS (denegación de servicio distribuido)

Este tipo de ataques consiste en la denegación de un servicio en el que existen múltiples focos distribuidos y sincronización que focalizan su ataque en un mismo destino. Normalmente, el modelo más utilizado es TRINOO, que implementa la denegación de servicios mediante un modelo jerárquico maestro. Lo más normal es que los ordenadores intervenidos pertenezcan a grandes corporaciones o entidades, que poseen una amplia red, pasando fácilmente desapercibidos entre los miles de ordenadores que pertenecen a la misma. Una vez infectado el núcleo principal, se procede al *scanning* y contagio del resto de ordenadores que conforman la red¹³.

Ciberterrorismo

Al igual que ocurre con el término hacktivismo, ciberterrorismo proviene de la combinación de lo relativo al ciberespacio y el terrorismo.

El término ciberterrorismo se estableció, en 1980, por Barry Collin, bajo la percepción de una convergencia entre los dos mundos, el virtual y el físico. Posteriormente, académicos tales como Mark M. Pollitt, han añadido una definición más concreta sobre el fenómeno: «Ataque predeterminado, políticamente motivado, contra información, sistemas y programas informáticos y datos a través de la red, como acto violento contra objetivos no combatientes por organizaciones o agentes clandestinos»¹⁴.

El ciberespacio es frecuente testigo de ciberataques por parte de actores no estatales, siendo este factor el elemento diferenciador con la ciberguerra, la cual está dirigida por los propios Estados. Sin embargo, estos actores no estatales no pueden llegar a obtener la consideración de ciberterrorismo por dos motivos: en primer lugar, los ataques más dañinos y destructivos no están motivados por razones políticas ni sociales, en la mayoría de ellos se trata de un móvil lucrativo; en segundo lugar, los ataques han sido conectados con objetivos políticos y sociales sin llegar a ser intimidatorios ni nocivos, siendo ejecutados por activistas, no por terroristas. Debido a esto, lo más común es clasificarlos como hacktivismo, no ciberterrorismo, para que

¹³ Ibídem, pp. 48-49.

¹⁴ POLLITT, M. M. «Cyberterrorism: Fact or Fancy». *Computer Fraud & Security* 2. 1998, p. 9.

puedan ser considerados como tal, deben conseguir crear el mismo terror o efectos que generan los actos físicos del mismo fenómeno.

Los principales objetivos de este tipo de ataques son infraestructuras críticas. Estas acciones afectan a muchos factores más que la propia vida humana, como sucedería en un atentado convencional¹⁵.

Según el Center on Terrorism and Irregular Warfare (CTIW) en el Naval Postgraduate School (NPS) en California, el ciberterrorismo es una amenaza futura, la cual debe ser prevenida y a la cual nos debemos anticipar. A través de estudios se ha demostrado y evidenciado la existencia de una alianza entre terroristas y *hackers*, con la cual ambos buscan causar daño en recursos y fuentes de información. Sin embargo, la detección o esclarecimiento de esta relación, puede ser complicada¹⁶.

El cibercalifato: «hacktivismo parásito de simbología proislamista»

Además de los más conocidos usos que el yihadismo hace de Internet, como la distribución de propaganda, la publicación de vídeos o adoctrinamiento y captación de fieles, el hacktivismo se ha abierto una puerta en este mundo convirtiéndose en una posible peligrosa arma a utilizar por este movimiento.

Los ciberyihadistas conducen sus objetivos hacia recopilaciones de inteligencia y de información. Un ejemplo de ello es el proporcionado por Magnus Ranstorp, el cual afirma que Al Qaeda obtuvo información acerca de los movimientos, operaciones y geolocalización de diferentes actores al servicio del Gobierno norteamericano en el mundo árabe, gracias al acceso a una cuenta de email de un diplomático estadounidense¹⁷.

Cyber Caliphate Army (CCA) fue uno de los primeros grupos ciberterroristas apoyando al Estado Islámico, fundado por el hacker británico Abu Hussain al Britani (Junaid Hussain) quien, a los 15 años, ya había creado un grupo que posteriormente se unió a la lucha por la liberación de Palestina, hackeando entidades israelíes, británicas y estadounidenses. Tras una temporada en prisión, se unió a las filas del Dáesh en Siria,

¹⁵ DENNING, D. E. «A View of Cyberterrorism Five Years Later». *Calhoun: Dudley Knox Library at NPS*, 19. 2006, pp. 2-3.

¹⁶ PINO, E. K. «El hacktivismo: entre la participación política y las tácticas de subversión digital». *Razón y palabra* (88), 26. 2014-2015, pp. 5-6.

¹⁷ *Ibidem*, p. 9.

pasando a ser uno de los líderes de propaganda, reclutando *hackers* y creando el Cyber Caliphate Army, además de Islamic State Hacking Division (ISHD)¹⁸. Cabe mencionar que, tal y como indica Enrique Fojón Chamorro en un artículo para el Real Instituto el Cano, debido al escaso conocimiento acerca del cibercalifato, no es posible asegurar a ciencia cierta que los cibergrupos mencionados pertenezcan al Estado Islámico, siendo más probable su calificación como meras organizaciones pro-Dáesh¹⁹. Tras la muerte de Junaid y estableciéndose Siful Haque Sujana como nuevo líder, la actividad de este grupo hacktivista se vio fuertemente menguada, quedando reducida a actos individuales. En 2016, se crea Sons Caliphate Army (SCA), como subgrupo del CCA, reclamando al Dáesh la comisión de más de 15.000 ciberataques en cuentas de Twitter y Facebook²⁰.

El hacktivismo yihadista tiene un carácter disperso, compartiendo mismos objetivos y metodología, sin embargo, los activistas partícipes son propensos a agruparse en multitud de grupúsculos, efímeros, no coordinados entre sí, resultando irrelevantes²¹.

El informe publicado por el CCN-CERT en el 2018 indica que «las manifestaciones en el ciberespacio de acciones de ciberterrorismo de raíz fundamentalista fueron principalmente debidas a simpatizantes de ISIS». En cambio, no hay evidencias o hechos que constaten que puedan suponer una amenaza en el desarrollo de ciberataques. Como se ha venido observando en los últimos años, sus atentados se caracterizan por la aleatoriedad, cuando la planificación y el desarrollo previo para llevar a cabo ciberataques es primordial y estrictamente necesario.

El Estado Islámico ha demostrado estar interesado en el desarrollo de esta vía de ataque, a pesar de no haber llegado más allá de meros ataques DDoS o desfiguraciones, todos ellos de naturaleza propagandística, la cual podía ser encontrada en la *Surface Web*. A pesar de ello, conociendo su potencial en el ámbito del reclutamiento y su poder ofensivo, debe establecerse una mirada prospectiva sobre

¹⁸ TORRES-SORIANO, Manuel R. «El hacktivismo como estrategia de comunicación: de Anonymous al cibercalifato». *La posverdad. Seguridad y Defensa*, Cuadernos de Estrategia, N°. 197. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2018, p. 218. ISSN 1697-6924.

¹⁹ CHAMORRO, E. F. «El Estado Islámico y la ciberguerra». *Real Instituto el Cano*, 3. 2015, p. 1.

²⁰ GIANTAS, D. (s.f.). «From Terrorism to Cyber-terrorism: The Case of ISIS». *Piraeus: Hellenic Institute of Strategic Studies*. Greece: University of Peloponnese, pp. 10-12.

²¹ TORRES-SORIANO. «El hacktivismo como estrategia de comunicación». *Op. cit.*, p. 222.

el cibercalifato y su creciente peligrosidad²². «Estado Islámico parece estar priorizando la captación de jóvenes europeos con conocimientos y formación en nuevas tecnologías con el objetivo de crear su propio “ciberejército”»²³.

El ciberterrorismo es tan débil que el término «cibercalifato», según el informe del CCN-CERT de 2020 sobre hacktivismo y ciberyihadismo, se considera carente de vinculación real con ninguna organización terrorista yihadista. El denominado cibercalifato es un término utilizado especialmente por actores individuales, de procedencia india o indonesia, que realizan ciberataques por desfiguración contra sitios web, insertando menciones al Dáesh como medio de provocación. Concretan en dicho informe que la terminología correcta a emplear sería «hacktivismo parásito de simbología proislamista»²⁴.

Un ejemplo de este tipo de hacktivismo que incluye contenido islamista en sus ataques, es el caso de Mujahidin313, identidad que realizó desfiguraciones en sitios web de diferentes partes del mundo, durante 2018, en los que incluía contenido proislamista a favor de la creación de un califato islámico, con la característica de ser contrario al Dáesh. Desde junio de 2019, no ha vuelto a dar señales de actividad²⁵.

Al igual que Mujahidin313, otras entidades han utilizado grafismo o contenido proislamista a modo de provocación, durante el año 2019, entre ellos Munashir Cyber Section, con desfiguraciones web en Sudáfrica; Moroccanwolf, incorporando menciones al Dáesh, o marwan007, quien incluyó en el ciberataque imágenes de yihadistas armados²⁶.

En cuanto a aquellos que han hecho uso del término «cibercalifato» en sus ciberataques, ayudando así a la propagación del concepto, encontramos la desfiguración en manos de 0x.Terrorist y 0x.Shadow, en enero de 2019, incluyendo alusiones al Dáesh y al United Cyber Caliphate. De igual forma ataques webs bajo el pseudónimo de Caliphate Cyber Shield en India y Canadá durante el mismo año, y el

²² CCN-CERT IA-09/18. «Ciberamenazas y tendencias. Edición 2018». Centro Criptológico Nacional 2018, pp. 21-22.

²³ CHAMORRO, E. F. «El Estado Islámico y la ciberguerra». *Real Instituto Elcano*, 3. 2015, p. 2.

²⁴ Centro Criptológico Nacional CCN-CERT. «Informe anual 2019: hacktivismo y ciberyihadismo». Centro Criptológico Nacional 2020, p. 49.

²⁵ *Ibidem*, p. 49.

²⁶ *Ibidem*, pp. 50-51.

ataque por denegación de servicio a la policía del estado de Karnataka en India, por la identidad Cyber Revenge Army²⁷.

Más allá de un cibercalifato, el uso de Internet con fines yihadistas puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Propaganda. Ya sea a través de comunicados o mensajes, en revistas, medios audiovisuales o tratados, impartiendo instrucción ideológica o práctica, explicando, justificando o promoviendo las actividades terroristas²⁸.
2. Financiación.
3. Adiestramiento. Ejemplo de ello tenemos la revista *Inspire*, propiedad de Al Qaeda, con el objetivo declarado de permitir a los musulmanes entrenarse para la yihad en su casa²⁹.
4. Planificación. Medidas preparatorias que abarcan desde la obtención de instrucciones sobre métodos de ataque, hasta la recopilación de información en relación con el blanco escogido para el atentado³⁰.
5. Ejecución. Siendo el ciberespacio un medio comunicativo jamás ante visto, aportando ventajas logísticas y reduciendo las probabilidades de detección. Además de ser imprescindible para la adquisición de elementos necesarios en la ejecución de atentados³¹.

Infraestructuras críticas

La Directiva 2008/114/CE del Consejo de 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, establece y determina, en su artículo 2.a), lo que se entiende por infraestructura crítica: «El elemento, sistema o parte de este, situado en los Estados miembros, que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la

²⁷ Ibídem, p. 51.

²⁸ «El uso de internet con fines terroristas». Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 174. 2013, p. 3.

²⁹ Ibídem, p. 8.

³⁰ Ibídem, p. 10.

³¹ Ibídem, p. 12.

población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones», incluyendo en su apartado b) las «ICE» (infraestructuras europeas), las cuales, en caso de ser atacadas provocarían daños a, al menos, dos Estados miembros³².

El mundo es un espacio interconectado, en el que la tecnología ha resultado ser al mismo tiempo, un factor de crecimiento y de riesgo. Centrándonos en lo relativo a las infraestructuras críticas y las posibilidades de ser atacadas a través de métodos cibernéticos, podemos encontrarnos con variaciones en su arquitectura, hallándonos frente a sistemas híbridos, sistemas aislados de Internet (estando interconectadas entre ellas a través de una red interna, quedando así protegidas de un ataque de este calibre) y, en tercer lugar, los sistemas de control SCADA, al cual se puede acceder desde Internet. En este último caso cabe decir que este tipo de infraestructuras no están directamente gestionadas por este modelo de sistemas. Sin embargo, estos sí que sirven como puerta de entrada a las mismas, pudiéndose obtener información confidencial que facilite la elaboración de un ataque más sofisticado³³.

Para prevenirlos, son especialmente necesarios los análisis de riesgos (artículo 2.c de la Directiva), consistiendo en el estudio de las diferentes hipótesis sobre potenciales amenazas, examinando las vulnerabilidades y las posibles repercusiones del ataque a la infraestructura, es decir, entra en juego la mirada prospectiva, sobre la que se hace inferencia en este artículo. Además de otro factor clave a tener en consideración llegados a este punto, la información sensible sobre protección de infraestructuras críticas (artículo 2.d de la Directiva), datos específicos que en caso de ser revelados pondrían en peligro la seguridad de estas³⁴.

Fue a partir de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York cuando se vislumbró la especial importancia en lo relativo a la protección de ciertos objetivos, los cuales, en caso de ser atacados, ponían en grave peligro la seguridad ciudadana y estatal. Hasta ese momento, la protección de las infraestructuras críticas era competencia de la

³² Directiva 2008/114/CE del Consejo de 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, DOUE-L-2008-82589 (Unión Europea 8 de diciembre de 2008).

³³ «Panda Security: Infraestructuras Críticas», obtenido de Panda Security: Infraestructuras Críticas, 30 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/src/uploads/2018/10/1611-WP-InfraestructurasCriticas-ES.pdf>.

³⁴ Directiva 2008/114/CE del Consejo de 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, DOUE-L-2008-82589 (Unión Europea 8 de diciembre de 2008).

seguridad pública, sin embargo, hoy en día, en su mayoría se encuentran bajo la tutela del sector privado.

En el caso estadounidense, tras los ataques al *World Trade Center* en 2001, se creó el Departamento de Seguridad Interior, modernizando y ampliando la seguridad en la materia. A nivel europeo, fue a partir de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid cuando se dio el paso definitivo, creándose el Programa europeo para la protección de infraestructuras críticas, en el cual se incluían propuestas para mejorar la prevención y respuesta ante atentados terroristas³⁵.

En comparación con otros riesgos, la evaluación de posibles atentados terroristas contra infraestructuras críticas supone un reto, sobre todo por la incertidumbre que gira en torno a ello. Como se alega en el informe *The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices* publicado por las Naciones Unidas en 2018, la actividad terrorista evoluciona y se adapta a las medidas de seguridad que los Estados van aplicando, es decir, es un peligro dinámico y cambiante. Debido a ello, se asume la plena responsabilidad en las agencias de inteligencia, entrando en jaque el artículo 2.d de la Directiva 2008/114/CE, en torno a la protección plena de los datos confidenciales, que pueden poner en peligro a las propias infraestructuras³⁶.

Los programas contraterroistas de protección de infraestructuras críticas deben tener en cuenta los diversos factores que engloban el problema, bien sean cambios geopolíticos, económicos o las relaciones entre las distintas organizaciones. En esta visión prospectiva del problema, es fundamental tener en cuenta los sistemas de alianzas, ya no solo en la cooperación a la hora del traspaso de información o prestación de otro tipo de ayuda, sino bajo la consideración de posibles atentados «reflejos» en países aliados, interconectados por la reciprocidad en sus puntos fuertes y al mismo tiempo en sus puntos débiles y de riesgo³⁷.

³⁵ «Panda Security: Infraestructuras Críticas», obtenido de Panda Security: Infraestructuras Críticas, 30 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/src/uploads/2018/10/1611-WP-InfraestructurasCriticas-ES.pdf>.

³⁶ «The protection of critical infrastructures against terrorist attacks: Compendium of good practices». UNITED NATIONS, OFFICE OF COUNTER-TERRORISM; INTERPOL 2018, pp. 33-34.

³⁷ «The protection of critical infrastructures against terrorist attacks: Compendium of good practices». UNITED NATIONS, OFFICE OF COUNTER-TERRORISM; INTERPOL 2018, pp. 56-57.

Conclusiones en relación con las medidas puestas en marcha

Una vez más la indefinición del término «terrorismo»³⁸ deja en evidencia la respuesta internacional ante el mismo. A pesar de que las Naciones Unidas haya establecido una Estrategia Global contra el Terrorismo (Resolución 60/288), es competencia de cada Estado el juicio y condena de los actos terroristas en base a su legislación. Por lo tanto, es muy difícil la cooperación internacional en este sentido. Debido a ello, los instrumentos legales universales, no definen los delitos de terrorismo en un derecho internacional, sino que simplemente establecen la obligación de cada Estado en perseguirlos y penarlos. Por lo que, focalizando este problema en torno al tema tratado, no existe un convenio universal que trate específicamente la prevención y control del uso de Internet con fines terroristas.

En el ámbito europeo, existe el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, cuya finalidad no es otra que la armonización legislativa en delitos de terrorismo y ciberdelincuencia. En este sentido, complementado por lo establecido en el Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, es obligación de los Estados, miembros o no del Consejo de Europa, tipificar como delito la incitación pública, adoctrinamiento y adiestramiento a través de Internet, además de una cooperación internacional de intercambio de información.

La Unión Europea, ha intentado solventar el problema de la indefinición, a través de la Decisión Marco del 13 de junio de 2002, 2002/475/JAI, con la cual el Consejo de la Unión Europea proponía una armonización de dicha definición, en vistas al aumento de terrorismo yihadista. Medidas antiterroristas que se han visto ampliadas e intensificadas a partir de los atentados de París en 2014 y posteriores.

En el caso nacional, España, tras los atentados de los últimos años, modernizó el Código Penal en sus artículos dedicados a terrorismo, tipificando la difusión de ideas incitadoras, como es el adiestramiento, o la facilidad y la vía que suponen los medios cibernéticos, en la salida de *foreign fighters*. El Código Penal español ha definido como delitos de terrorismo, aquellas infracciones informáticas llevadas a cabo con la finalidad de adiestrar(se), obtención de documentos o archivos, cuando se acceda de manera

³⁸ CORRAL, R. L. (s.f.). «El uso de las nuevas tecnologías por el terrorismo yihadista». *Cuadernos de la Guardia Civil*, N.º 54, 50-73. G. Civil, Ed. pp. 55-67.

frecuente a servicios que ofrezcan contenido idóneo para la incorporación a organizaciones o grupos terroristas, o el simple hecho de colaboración con los mismos.

Para hacer posible la cooperación internacional, existen una serie de instrumentos, como la Orden de Detención Europea, la Orden de Investigación, el Grupo Egmont de unidades de inteligencia financiera, INTERPOL o EUROPOL.

Como se ha mencionado, la peligrosidad actual del ciberterrorismo en relación con la comisión de posibles atentados contra infraestructuras críticas, es de un nivel muy bajo, al haber sido el límite máximo alcanzado por las organizaciones terroristas actuales del ciberespacio, ha sido la financiación, propaganda y adoctrinamiento, no llegando a utilizar esta vía para atentar. Bien es sabido que la mejor manera de detener y luchar contra el terrorismo es el uso de la inteligencia, implantar medidas prospectivas, que se adelanten a los actos, configurando una prevención real.

Como dijo Arturo Pérez Reverte «Siempre hubo Torres Gemelas, “troyas”» pero no se vieron como una diana para el terrorismo hasta aquel 11 de septiembre de 2001. Es necesario cambiar la forma de pensar, cambiar la mente a la de un terrorista y entonces será cuando las medidas antiterroristas serán eficaces y preventivas.

*Amanda Pérez Gómez**

Criminóloga

Alumna del Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo

Universidad Rey Juan Carlos

El interés selectivo por los conflictos internacionales y los conflictos olvidados en un mundo hiperconectado

Resumen

En el presente documento se ofrece un análisis de la variación del interés de la opinión pública sobre un conflicto determinado, empleando para ello la herramienta Google Trends. Esta aplicación nos permite identificar las tendencias de búsquedas web de palabras o frases, en un país o región y en un tiempo determinado.

Nuestra propuesta pretende responder a la pregunta de por qué la Unión Europea y, en particular, España, han decidido participar en una serie de conflictos y no involucrarse en otros durante la cronología 2011-2019. Para ello se han recogido datos de las búsquedas «Siria», «refugiados», «piratería somalí» y «golfo de Guinea».

Palabras clave

Google Trends, conflictos internacionales, medios de comunicación, información, noticias, 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.

Selective interest in international conflicts and forgotten conflicts in a hyper-connected world

Abstract

In this document we offer an analysis of the public interest variation of a given conflict, using the Google Trends tool. This application lets us to identify web search trends in a country or region and in a particular time.

We aim to answer the question of why the European Union, and in particular Spain, have decided to participate in a series of conflicts and not get involved in others during the 2011-2019 timeline. For this, data has been collected from the searches 'Syria', 'refugees', 'Somali piracy' and 'Gulf of Guinea'.

Keywords

Google Trends, international conflicts, war, media, information, news.

Introducción

El siglo XXI se define, por un gran número de autores, como el siglo de la revolución informática o de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación)¹, dado que el número de datos procesados, almacenados y transmitidos es infinitamente mayor que todo el generado en la historia de la humanidad. El concepto TIC hace referencia al conjunto de avances tecnológicos que nos proporcionan la informática, las telecomunicaciones y las tecnologías audiovisuales. Toda una serie de avances tecnológicos que facilitan que los costes de producción y de comunicación sean cada vez menores.

Estos avances, unidos al rápido desarrollo de Internet y su penetración tanto a nivel individual como colectivo, especialmente en el ámbito empresarial, han afectado directamente a la economía, la política, la educación y al grueso de la sociedad en general. Así la red se ha convertido en una herramienta crítica para las empresas, instituciones e individuos, dado que «si tu negocio no está en Internet, no existe»².

La dependencia que la sociedad actual tiene de la tecnología, los sistemas de comunicación a través de Internet y de las aplicaciones web, trae como resultado una nueva visión del confort, inconcebible sin estos servicios indispensables para su funcionamiento y futuro. La red se ha convertido en una tecnología muy popular con una penetración enorme en todos los ámbitos de la humanidad. Cada día aparecen nuevas aplicaciones que ofrecen productos y servicios novedosos, así como herramientas muy poderosas que facilitan una gran diversidad de gestiones empresariales y personales, haciendo también posible el acceso a información en tiempo real desde cualquier lugar del globo.

Vivimos en un mundo hiperconectado³ donde constantemente los viejos y nuevos medios de comunicación publican contenidos originales en distintas aplicaciones. Los usuarios, desde sus terminales móviles, pueden acceder a la información de última hora a gran velocidad. Lo cual pone de manifiesto un cambio radical en la difusión de la

¹ «La revolución informática o de las TICM. d. E. C. y. Deporte». INTEF - Instituto Nacional de Tecnologías y de Formación del Profesorado. [Fecha de la consulta 15/4/20. Disponible en http://www.ite.educacion.es/formacion/materiales/112/cd/m7/la_revolucion_informtica.html.

² GATES, Bill. «If your business is not on the Internet, then your business will be out of business».

³ ÁGREDA, A. G. *Mundo Orwell: Manual de supervivencia para un mundo hiperconectado*. Ariel 2019.

información y las noticias, así como en el tiempo para su análisis, tratamiento y contraste antes de su difusión.

Desde que nos levantamos hasta que nos acostamos recibimos numerosa información de toda índole. Cada mañana, como muchos lectores, comprobamos los titulares de prensa en los principales medios nacionales e internacionales mediante nuestras ventanas digitales. Lo hacemos, entre otras, a través de redes sociales como Twitter, LinkedIn, Facebook o Instagram. Nuestro círculo de seguidores comparte aquellos sucesos y noticias que les resultan de interés, algunos de ellos procedentes de blogs o foros; y estos *inputs* nos llegan a través de la comunidad digital en la que nos insertamos y por medio de la elección racional de los agentes que participan activamente en estas plataformas. A través de aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp o Telegram, compartimos en grupos de familiares y/o amigos numerosas noticias, vídeos y montajes de toda índole. Internet nos proporciona acceso a una «ventana» en la que podemos encontrar prácticamente cualquier tipo de información o acontecimiento sucedido en cualquier parte del mundo. Sin embargo, no solo nuestra «vista» es limitada, sino que además los medios de comunicación refuerzan la publicación de aquellas crónicas que son de interés general⁴. Para ello, la mayoría de los diarios *online* disponen de un desplegable con aquellas noticias más leídas. Y dada la cantidad de información que recibimos a diario, gran parte de los lectores repasamos este desplegable para informarnos de los sucesos destacados cada día. Esto limita nuestra percepción de la realidad, proporcionándonos una información muy reducida de la actualidad conforme a unos contenidos previamente posicionados estratégicamente. A menudo leemos noticias sobre los «conflictos olvidados» en las que la única novedad es, precisamente, la baja cobertura que tienen ciertas guerras. La proximidad al conflicto, su relevancia y el alarmismo, son los componentes que despiertan el interés por un tema determinado e influyen en el posicionamiento de contenidos.

⁴ CARDOSO, G. *Los medios de comunicación en la sociedad en red. Filtros, escaparates y noticias*. UODC Ediciones 2010, p. 224.

Los dirigentes políticos, los responsables de las empresas y los medios de comunicación son muy conscientes de la importancia de la información y cómo esta afecta al futuro de un Estado, una organización o de una corriente política y de opinión. Asimismo, tienen presente la rapidez con la que se distribuyen las imágenes y el efecto que estas pueden causar. Como medida de autoprotección desarrollan fuertes estrategias de comunicación destinadas a proyectar su imagen, mientras sus decisiones se ven influenciadas por los acontecimientos que se vuelven virales.

En las siguientes páginas presentamos un estudio del interés selectivo por los conflictos armados en un mundo hiperconectado. Para ello se trata el poder de las *fake news* y la prensa para atraer o alejar la atención sobre ciertos sucesos, reflexionando sobre la relación entre interés y los conceptos de alarmismo —entendido como una tendencia que exagera peligros o sucesos reales— y proximidad —en referencia a la cercanía geográfica, económica o social de un suceso con la audiencia de los medios de comunicación—. La metodología empleada se basa en el análisis de los acontecimientos que variaron el interés sobre las búsquedas «Siria», «refugiados», «piratería somalí» y «golfo de Guinea» durante el periodo 2011-2019. Los gráficos obtenidos a través de Google Trends⁵ ilustran los incidentes que atrajeron el foco mediático durante el periodo estudiado. De esta forma se busca despertar la inquietud por las causas que propician el interés selectivo por los conflictos y que condicionan el despliegue internacional de fuerzas militares o dan lugar a las guerras olvidadas.

***Fake news* como arma para desviar la atención mediática y el cuarto poder**

En este panorama digital, desde el punto de vista de la información, se ha producido un fenómeno muy curioso. Redes sociales como Twitter distribuyen contenidos inéditos mucho antes que los diarios de prensa convencionales. Cualquier ciudadano de a pie dispone en su bolsillo de una potente cámara integrada en un *smartphone* y, en caso de ser testigo de algún suceso que pudiera ser relevante, lo colgará en sus redes sociales. Una vez alcanzado el interés, inmediatamente se convertirá en *Trending Topic* y comenzará a distribuirse sin control a través de miles de cuentas, llegando a

⁵ Google Trends es una herramienta de acceso libre y gratuito proporcionada por Google que permite comparar la popularidad de búsqueda de varias palabras o frases.

millones de usuarios. El usuario se ha convertido en parte de la cadena informativa, rompiéndose la barrera convencional entre redactor y lector o telespectador. Hoy en día, cualquier habitante no solo es consumidor de información, sino que dispone de las mejores herramientas para difundir sus propios contenidos. Y esto ha modificado los intereses por ciertos temas, aumentando también el riesgo que entrañan las *fake news*.

Los medios de comunicación, conscientes de esta realidad, tratan de hacerse un hueco entre la frenética rapidez con la que se comparte la información. Sus contenidos integran y se nutren de sucesos que comparten los usuarios en redes sociales, convirtiéndose en distribuidores de esta información y un elemento más de la cadena de transmisión. Pero la web es un arma de doble filo donde, en muchos casos, la velocidad domina a la veracidad. Debido a este ritmo acelerado, ni los medios de comunicación ni los usuarios contrastan siempre la fiabilidad del contenido que comparten. En consecuencia, las *fake news* campan a sus anchas.

De la mano de la evolución de los medios y los canales de difusión de información ha surgido la figura del *fake expert*⁶, falsos especialistas que aparecen en los medios de comunicación o redes sociales para dar su opinión sobre un tema de actualidad. Estos agentes dan nombre y apellidos a las *fake news*, favoreciendo las campañas de desinformación en favor de una corriente de pensamiento determinada, influyendo en la opinión pública de forma.

Las principales redes sociales han desarrollado herramientas para combatir las noticias falsas y las campañas de desinformación. Facebook ha desarrollado una estrategia ofensiva contra ellas que se basa en el uso de la inteligencia artificial mediante herramientas informáticas que analizan contenidos. En España, cuenta a su vez con la ayuda de distintas organizaciones como son: AFP, Newtral y Maldita⁷. Sin embargo, la inmensidad de contenidos disponibles y la rapidez con la que viaja la información en el ciberespacio generan enormes complejidades para combatir a las noticias falsas. En algunos casos, el papel de estas organizaciones ha quedado en entredicho por bloquear ciertos contenidos. Esto parece relacionarse con maniobras estratégicas que

⁶ CAPRINO, K. «Are You Dealing with A Real Expert Or A Fake? 7 Ways to Tell». *Forbes*. 19/5/2014. [Consultado 26/5/2020]. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/kathycaprino/2014/05/19/are-you-dealing-with-a-real-expert-or-a-fake-7-ways-to-tell/#355a45cf6dba>.

⁷ FLORES, C. «Facebook combate las *fake news* en España de la mano de AFP, Newtral y Maldita». *El Economista*. 12/3/2019.

responden a una voluntad política determinada⁸. Se abre aquí un nuevo debate bajo la cuestión: ¿quién verifica al verificador?

El proceso de evaluación es muy complejo y la intromisión de los gobiernos en la gestión de contenidos envilece el papel de estas corporaciones, señaladas como una herramienta de control a manos del poder político. El control de estas compañías otorga a los dirigentes un mecanismo de influencia en la opinión pública con capacidad de apartar a aquellos conflictos tediosos. Gestionando las noticias que «interesan» y sin capacidad para combatir las *fake news* y las campañas de desinformación, el papel de estas organizaciones es cuestionable.

A través de la inteligencia artificial, la creación de usuarios virtuales conocidos como *boots*, se ha transformado en algo relativamente sencillo de emplear. Con estos *boots* se puede generar grandes cantidades de contenido —real o falso— que distraiga (o atraiga) el foco mediático sobre diferentes temas de actualidad, disminuyendo la cobertura e impacto de la información no deseada. Asimismo, se podrían proyectar ciertas noticias con el propósito de promocionar un suceso particular que incrementase el interés general por un tema seleccionado.

Un ejemplo de esta tendencia fue un suceso reciente con gran repercusión mediática, tras la publicación en la *BBC* de una foto de la masacre de Houla en Siria⁹.

⁸ ENCABO, I. «La falta de una definición de *fake-news* permite a los gobiernos acercarse a la censura». *El Independiente*. 25/4/2020.

⁹ Human Rights Council, Special inquiry into Al-Houla. «Human rights situations that require the Council's attention Oral Update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic». 2012.



Figura 1. Foto publicada por la BBC sobre la masacre en Houla¹⁰. Fuente: BBC News.

En la fotografía (publicada por la BBC el 27 de mayo de 2012) observamos un pie de foto en el que se indica: «Esta imagen —que no puede ser verificada de manera independiente— se cree que puede mostrar los cuerpos de los niños asesinados en Houla a la espera de su sepultura».

En ella observamos a un niño saltando sobre lo que podrían ser cientos de cadáveres de menores envueltos por sábanas blancas. Una instantánea muy impactante y con un alto dramatismo que, en pocos minutos, atrajo la atención de millones de lectores y fue colocada en miles de notas de prensa y en numerosos medios de comunicación que, rápidamente, hicieron eco de la noticia.

Pese a su repercusión, la historia real es otra totalmente diferente. La fotografía fue tomada en Irak, en 2003, por el periodista Marco di Lauro y, en el momento de su cobertura mediática, se encontraba publicada en su página web dentro de su sección «Irak, las secuelas de Sadam»¹¹. Lo que en realidad muestra esta instantánea es a un

¹⁰ «Clases de Periodismo». *Cdperiodismo*. 28 mayo 2012. [Fecha de la consulta 24/4/2020. Disponible en <https://www.clasesdeperiodismo.com/2012/05/28/bbc-news-utilizo-foto-de-irak-para-una-nota-de-masacre-en-siria/>].

¹¹ Página web del fotógrafo Mario di Lauro, Irak. «The Aftermath of Saddam». 2003. [Fecha de la consulta 20/5/2020]. Disponible en <https://www.marcodilauro.com/features/iraq-war/#pb-image-2123>.

niño iraquí saltando sobre docenas de bolsas de cadáveres que contienen esqueletos encontrados en el desierto al sur de Bagdad¹².

Volviendo al pie de la imagen, la frase «que no puede ser verificada independientemente» no puede, en ningún caso, justificar un error periodístico tan grave. Los medios deben confirmar sus fuentes y referencias. Especialmente, antes de publicar un suceso de tanta relevancia y que tendría una gran repercusión. Mientras que este caso hace pensar en un posible suceso de propaganda negra, ya que pudiera ser que la foto fuese proporcionada por un activista sirio, la prensa occidental recibió numerosas críticas acerca de su claro posicionamiento en el conflicto sirio¹³.

La fotografía fue eliminada tras tan solo 90 minutos expuesta. Sin embargo, la difusión de la noticia fue tal que llegó a todos los países y la *BBC* se vio obligada a emitir un comunicado en el que se disculpaba por el error periodístico¹⁴.

Este suceso demuestra la capacidad de las *fake news* para traspasar fronteras y atraer la atención mediática en pocos minutos. No obstante, a pesar de las tecnologías dinámicas de Internet, la prensa convencional tiene todavía un gran poder, respaldada por la veracidad y la publicación de información contrastada (o mayormente contrastada). Como consecuencia, en función de cómo se presente un acontecimiento, se puede variar la percepción global de la realidad de un conflicto. Por este motivo se la ha denominado popularmente como el cuarto poder¹⁵, refiriéndose a la gran influencia que los medios de comunicación tienen en la sociedad y opinión pública, y sobre todo, en los agentes políticos.

Cuando el foco mediático se centra en un acontecimiento determinado traspasa las agendas parlamentarias. La cobertura y el enfoque con el que se trate un conflicto armado tienen un gran poder sobre la percepción de la realidad por la opinión pública y, como consecuencia de ello, condiciona las decisiones internacionales. Por ello, los

¹² FURNESS, H. «BBC uses Iraq photo to illustrate Syrian massacre». *The Telegraph*, 27/5/2012. [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/culture/tvandradio/bbc/9293620/BBC-News-uses-Iraq-photo-to-illustrate-Syrian-massacre.html>.

¹³ MORENO CANTANO, Antonio César. «Detrás de la propaganda: un intento de clarificar la guerra de Siria». *Revista internacional de Historia de la Comunicación*, N.º 10. 2018, pp. 318-321.

¹⁴ HAMILTON, Chris. «Houla massacre picture mistake». Comunicado *BBC*. 29/5/2012. [Fecha de la consulta 18/4/2020]. Disponible en https://www.bbc.co.uk/blogs/theeditors/2012/05/houla_massacre_picture_mistake.html.

¹⁵ El término se le atribuye al político y escritor británico Edmund Burke, durante un debate en la Cámara de los Comunes del Reino Unido en 1787. SPLICHAL, Slavko. *Principles of publicity and Press Freedom*. 2002.

medios de comunicación tienen la capacidad de ejercer una influencia que altere el desarrollo de las guerras o motive la decisión de participar en un conflicto armado y en otros no. El posicionamiento de ciertos contenidos y el enfoque desde el que se narre un suceso generan una fuerte influencia en las decisiones políticas.

La aplicación del «efecto CNN» en la guerra de Siria y la crisis de refugiados

Casi a la par del fin de la Guerra Fría, surgió lo que se conoce como «efecto CNN»¹⁶. Mediante el uso de imágenes impactantes sobre crisis humanitarias, la cadena de televisión estadounidense *Cable News Network (CNN)*, influyó en la agenda política exterior del Gobierno de Estados Unidos. De acuerdo con el exsecretario de Estado, James Baker III, «la cobertura real de los conflictos de Irak, Bosnia, Somalia o Ruanda, generaron una necesidad imperiosa de actuar ante una crisis humanitaria, que no se hubiera producido en otro contexto sociopolítico»¹⁷.

En el siguiente gráfico de Google Trends podemos ver la recurrencia con las que se ha empleado la palabra «refugiados» en las noticias e Internet en el periodo entre el 1 de enero de 2014 y el 1 de enero de 2019, coincidiendo con el gran éxodo de migrantes del 2015, provocado por la guerra de Siria.

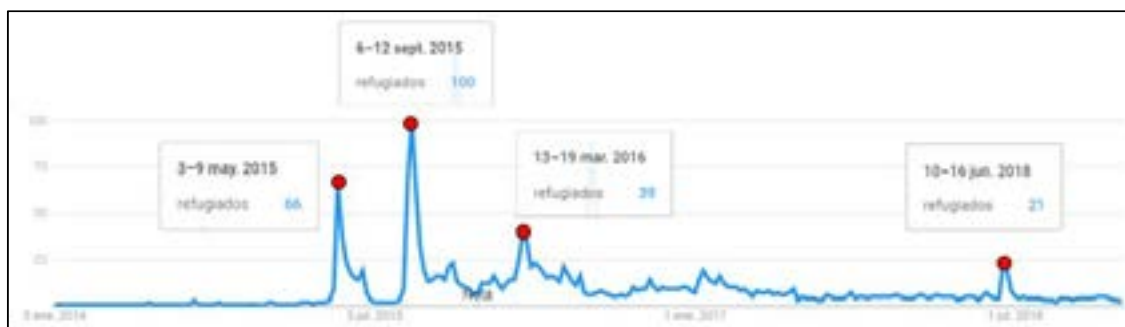


Figura 2. Recurrencia de la palabra «refugiados». Fuente: Google Trends.

¹⁶ LIVINGSTON, Steven. «CLARIFYING THE CNN EFFECT: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention».

¹⁷ BAKER III, James. *The Politics of Diplomacy*. 1995, p. 103. «In Iraq, Bosnia, Somalia, Rwanda, and Chechnya, among others, the real-time coverage of conflict by the electronic media has served to create a powerful new imperative for prompt action that was not present in less frenetic [times]».

En la gráfica se distinguen cuatro picos puntuales asociados a los siguientes acontecimientos:

1. En abril de 2015, unas 700 personas se ahogaron en el Mediterráneo al volcar su embarcación en aguas libias a unos 180 kilómetros de la isla italiana de Lampedusa¹⁸. El 23 de abril de 2015, el Consejo Europeo destacó que «la Unión movilizará todos los esfuerzos para evitar más pérdidas de vidas en el mar, para abordar la raíz de emergencia humana en el Mediterráneo —en cooperación con los países de origen y tránsito— y para luchar contra los contrabandistas y traficantes de personas». Y el 18 de mayo, el Consejo aprobó el Concepto de Gestión de la Crisis¹⁹ para una misión militar dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP, por sus siglas en inglés) a fin de interrumpir el negocio de las redes de contrabando y tráfico ilícito de personas en la zona sur del Mediterráneo central que constituiría la Operación EUNAVFORMED SOPHIA.
2. En septiembre de 2015, se produce la muerte del niño sirio, Aylan Kurdi. Su cuerpo arrastrado por el mar es rescatado en una playa turca, tras el intento fallido de alcanzar las costas de Grecia. Esta triste imagen conmovió al mundo entero y volcó la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación en la crisis de refugiados, consecuencia del conflicto sirio²⁰. Además, durante este periodo Hungría completó la construcción de una valla a lo largo de su frontera con Serbia, en respuesta a la constante masa de migrantes que cruzaban a diario por el país húngaro²¹.
3. En marzo de 2016, Europa y Turquía llevaron a cabo la tercera reunión dedicada a profundizar en las relaciones Turquía-EU, especialmente en relación a las medidas para afrontar la crisis migratoria. Además de aprobar una ayuda económica destinada a la inserción de ciudadanos sirios en Turquía, se acordó un sistema de retorno rápido de migrantes que careciesen de protección internacional, es decir, sin

¹⁸ «La tragedia de Lampedusa y los naufragios más graves en el Mediterráneo». *ABC*.

¹⁹ 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). [Fecha de la consulta 20/5/2020]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&from=EN>.

²⁰ ONG ACNUR. «El año de la crisis de refugiados en Europa». [Fecha de la consulta 14/4/2020]. Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16>.

²¹ «Hungría cierra una segunda frontera, la croata, para detener la inmigración». *El Mundo*. 17 octubre 2015. [Fecha de la consulta 20/5/2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/10/16/56214c3bca4741200d8b45ae.html>.

derecho de asilo²².

4. En junio de 2018, se publicó que el número de personas que huyen de la guerra, la persecución y los conflictos en Oriente Medio superaba los 70 millones²³, marcando el número de refugiados más alto de la historia. En ese mismo periodo, y tras un cambio de Gobierno en Italia, se rechaza la escala del buque Aquarius, el barco de una ONG con 629 inmigrantes a la deriva. Finalmente, España aceptó la escala del buque ONG²⁴, acabando con un periodo de fuertes tensiones diplomáticas entre los socios europeos. Esta decisión política aumentó las tensiones diplomáticas, generando un precedente que dificultó el futuro de la operación.

Como puede verse, desde el comienzo del conflicto en Siria, las publicaciones relacionadas con la crisis migratoria se han limitado a incidentes reseñables acompañados normalmente de imágenes dramáticas de naufragios o rescates en la mar.

Si bien es cierto que estas publicaciones contribuyen a estrategias de *clickbait*²⁵, los sucesos que acompañan a los repuntes de búsquedas muestran cómo la agenda de política exterior de la UE se ha adaptado para atender a la crisis humanitaria del Mediterráneo, de forma paralela a la publicación de contenidos sensibles. A pesar de que la crisis de migración era ya una realidad y un problema serio para la seguridad de Europa, esta carecía de seguimiento en la prensa quedando a un lado de la actualidad parlamentaria.

El naufragio ocurrido en las proximidades de la isla italiana de Lampedusa y la imagen de la muerte del niño sirio, Aylan Kurdi, provocaron un gran impacto mediático, generando una enorme respuesta en redes sociales y medios de comunicación, movilizándolo a la opinión pública y marcando el comienzo de la Operación

²² Comunicado de Prensa del Consejo Europeo. «Declaración UE-Turquía». 18 de marzo de 2016. [Fecha de la consulta 22/4/2020]. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

²³ Según los datos más recientes del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aún provisionales al cierre de este informe, en junio de 2018 existían 70,4 millones de personas desplazadas de manera forzada. La realidad más dramática es la de Siria, con casi 6,5 millones de personas refugiadas y 6,2 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de un país devastado por una guerra civil que ya dura ocho años.

²⁴ «España acepta recibir al Aquarius, el barco con 629 inmigrantes a la deriva que Italia y Malta se negaban a acoger». *BBC NEWS*. 11 junio 2018. [Fecha de la consulta 19/4/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44435047>.

²⁵ El *clickbait*, que ha sido traducido al español como «ciberanzuelo», «cibercebo», «cebo de clics» o «anzuelo de clics» que consiste en la publicación de información sensacionalista para atraer clics.

EUNAVFORMED SOPHIA y el despliegue de varios buques de diferentes ONG en las costas de Libia.

Por otro lado, al analizar la pérdida de interés mediático, no debemos pasar por alto que la crisis migratoria afecta principalmente a Europa y, por tanto, existe un cierto *lobby* a nivel europeo que trata de limitar la información relativa al número de refugiados y/o migrantes que llegan cada día a la Unión²⁶. Esta limitación podría tener varias explicaciones. En primer lugar, el despliegue de buques de ONG y la apertura de puertos europeos tuvieron un efecto llamada, aumentando el número de migrantes en todo el Mediterráneo. Lo que comenzó con la llegada de refugiados, rápidamente se convirtió en la entrada a Europa de migrantes de distintas procedencias y nacionalidades. En segundo lugar, podemos distinguir un cierto interés político, ya que Europa no ha sabido gestionar esta movilización sin precedentes, modificando sus políticas en numerosas ocasiones, escenificando numerosos desacuerdos y fallando en la renovación de resoluciones del Parlamento, como se manifestó con el fin del despliegue de unidades navales en la Operación Sophia²⁷. Y, por último, hoy en día la política internacional atrae la atención de los dirigentes políticos y grupos de presión. Analizando la situación, ante la falta de acuerdos nacionales y europeos que solventasen esta crisis y con una política de reparto de migrantes muy desigual en la UE incapaz de descargar a los países más afectados por los flujos migratorios (Grecia, Italia y España), el silencio mediático podría aliviar a los gobiernos y evitar enfrentamientos en una situación de desacuerdo general (por un lado el auge de nacionalismos en Europa defendía el cierre de fronteras alegando razones de inseguridad y exaltando las amenazas de la inmigración, y por otro, los gobiernos liberales que no han sabido proponer una vía de actuación). Desde mi punto de vista, la limitación de la información sobre esta crisis beneficiaba a todos los grupos políticos, ya que sin noticia no hay conflicto.

²⁶ ROBINSON, D. «Lobby forces Brussels U-turn on asylum seekers». *Financial Times*. 25 de junio de 2015. [Fecha de la consulta 22/5/2020. Disponible en <https://www.ft.com/content/8f523bec-1b3a-11e5-8201-cbdb03d71480>.

²⁷ Council Decision (CFSP) 2019/535 of 29 March 2019 Amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union operation in the Southern Central Mediterranean). [Fecha de la consulta 15/4/2020]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019D0535>.

En el segundo gráfico de Google Trends mostramos la recurrencia con la que se ha empleado la palabra «Siria» en las noticias e Internet en el periodo que abarca desde el 1 de enero de 2011 hasta el 1 de enero de 2019.

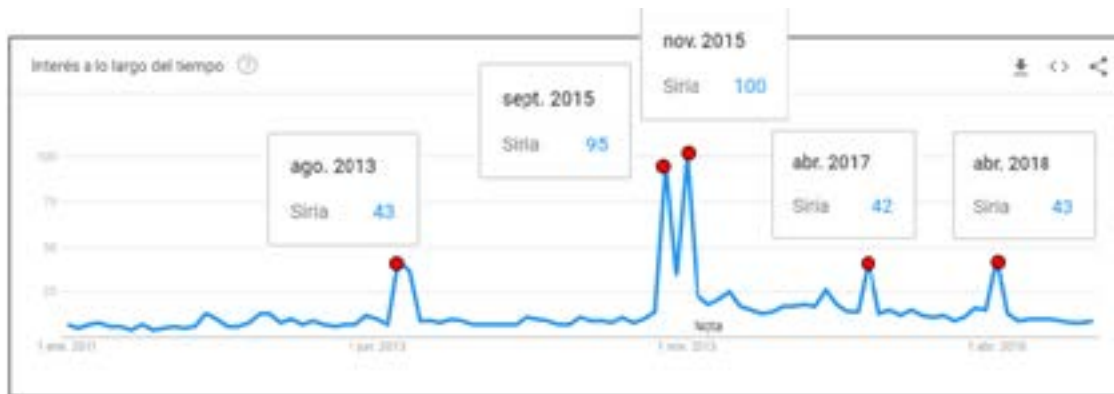


Figura 3. Recurrencia de la palabra «Siria». Fuente: Google Trends.

En el gráfico anterior se distinguen cinco picos que marcan un comportamiento anormal en la media de menciones al conflicto sirio en los medios de comunicación y el Internet. A continuación, identificaremos a qué se debieron estos cambios sustanciales en el interés:

1. En agosto de 2013, se llevó a cabo un supuesto ataque con gas sarín en la región siria de Guta, a las afueras de Damasco, por parte del Gobierno. El ataque causó miles de muertos y los países occidentales lo achacaron al empleo de armas químicas al Gobierno²⁸.
2. En septiembre de 2015, Rusia mostró su apoyo al Gobierno de Bashar al-Asad. Pocas horas después de que el Parlamento ruso aprobara la intervención militar, se produjeron los primeros bombardeos en la ciudad siria de Homs²⁹, interviniendo directamente en el conflicto sirio.

²⁸ «Syria chemical attack: Key UN findings». BBC. [Fecha de la consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24130181>.

²⁹ «Syria chemical attack: Key UN findings». BBC. [Fecha de la consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34416519>.

3. En noviembre de 2015 y tras los atentados de París, Francia dirigió un ataque aéreo, disparando 20 bombas de guiado láser sobre posiciones del Estado Islámico³⁰. Este mismo mes un avión turco derribó a un cazabombardero ruso³¹.
4. En abril de 2017, Estados Unidos atacó una base aérea siria con 59 misiles Tomahawk³² en respuesta «al terrible ataque con armas químicas» del que se acusa a Bashar al-Asad.
5. Y, por último, en abril de 2018, Estados Unidos, Francia y Reino Unido lanzaron un ataque contra Siria³³ en respuesta al supuesto uso de armas químicas por Bashar al-Asad, unos días antes en Duma, zona de las afueras de Damasco.

Los ingredientes clave para el interés mediático: proximidad y alarmismo

Siria es ya el mayor conflicto del siglo XXI y ha provocado una de las mayores crisis de refugiados. Sin embargo, como mostrábamos en la ilustración anterior, ha mantenido un bajo interés mediático en nuestro país. Quizá por falta de proximidad y de alarmismo ante una situación terrible (tan solo interrumpido por los acontecimientos anteriormente reseñados) y debido a los diferentes intereses geopolíticos que confluyen en la región —principalmente entre Rusia y Estados Unidos—, una intervención militar en base a un acuerdo del Consejo de Naciones Unidas resulta una realidad inalcanzable. En Europa, los distintos intereses de los miembros de la UE —especialmente Francia— hacen que la guerra en Siria transcurra sin la respuesta internacional necesaria.

Para analizar la relación del interés con los conceptos de proximidad y alarmismo, nos gustaría centrarnos en el siguiente gráfico que muestra el porcentaje de recurrencia de

³⁰ «Ataques en París: Francia lanza ofensiva aérea sobre objetivos de Estado Islámico en Siria». *BBC*. [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115_paris_ataques_respuesta_francia_bombardeo_siria_nc.

³¹ «Turquía derriba un avión ruso por violar su espacio aéreo en la frontera con Siria». *El Mundo*. [Fecha de la consulta 14/4/2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/11/24/56541ce446163f46638b4577.html>.

³² «Estados Unidos ataca una base aérea siria con 59 misiles en respuesta al terrible ataque con armas químicas del que acusa a Bashar al-Asad». *BBC NEWS*. [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39524024>.

³³ «EEUU, Francia y Reino Unido atacan Siria sin avisar a Rusia». *El Economista*. [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en <https://www.eleconomista.es/internacional/noticias/9071301/04/18/Trump-ordena-un-ataque-militar-contr-Siria-en-coordinacion-con-Francia-y-Reino-Unido.html>.

la búsqueda web «Siria» en las diferentes regiones de España entre enero de 2011 y enero de 2019.



Figura 4. Recurrencia de la palabra «Siria» por regiones de España³⁴. Fuente: Google Trends.

No es de extrañar que entre las regiones que más seguimiento realizan del conflicto sirio se encuentren Ceuta y Melilla. Estas dos ciudades autónomas disponen de una mayoría de población musulmana y, desde hace unos años, son el principal núcleo de la radicalización yihadista en nuestro país. De los 178 individuos detenidos por yihadismo entre 2013 y 2016, el 22,2 % eran ciudadanos de Ceuta y el 12,1 % de Melilla³⁵.

La explicación del interés que sustenta la guerra de Siria en estos grupos radicales se debe a la proximidad con la que conciben el conflicto. La radicalización en España no se traduce en la preparación y ejecución de actos terroristas en nuestro país, o en otros países europeos, sino en el deseo de convertirse en muyahidín y marchar a combatir a Siria e Irak³⁶. Las mezquitas, donde se difunde la interpretación salafista del Corán, se hacen eco del desarrollo de la guerra en Siria, promoviendo la yihad a través de las noticias del frente de batalla.

El País Vasco aparece como la segunda región en el *ranking*. La autonomía vasca es un territorio fronterizo entre Francia y España que ha sido empleado como ruta de paso por numerosos radicales. En su sociedad todavía se aprecia un alto nivel de alarmismo y recelo hacia el terrorismo. Además, recientemente se han difundido mensajes del

³⁴ Google Trends. [Fecha de la consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://trends.google.es/trends/explore?date=2011-01-01%202019-01-01&geo=ES&q=%2Fm%2F06vbd>.

³⁵ REINARES. «Dos factores que explican la radicalización yihadista en España». *Real Instituto Elcano*.

³⁶ JORDAN, J. «Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis sociopolítico en tres niveles».

Dáesh amenazando a esta región³⁷, añadiendo proximidad al alarmismo. La figura 4 sirve como ejemplo para ilustrar que el interés por un conflicto armado viene marcado por la proximidad y el alarmismo, de manera individual o en conjunto.

El periodismo es consciente de la relación que el interés, la proximidad y el alarmismo tienen en la repercusión de un tema o conflicto determinado. Como asociación lucrativa hará prevalecer distinta información de acuerdo con los intereses cercanos de un colectivo determinado. Esta jerarquización diaria contribuye a la construcción de la actualidad mediática³⁸. En cada nación o región se potenciarán contenidos cercanos a las preocupaciones regionales y se incidirá sobre aquellos conflictos internacionales que puedan generar interés en su audiencia. Cuando esto ocurre se manifiesta el cuarto poder y su influencia en la agenda política internacional y en la toma de decisiones.

Las técnicas de análisis que proporciona el *big data* permiten diferenciar los intereses regionales y analizar los sucesos populares por franjas de tiempo. Estas son las herramientas necesarias para identificar tendencias y priorizar ciertos contenidos de forma que, aquellos conflictos lejanos y en los que se carezca de material sensible, quedarán excluidos de la prensa y relegados a engrosar la lista de las «guerras olvidadas».

La piratería en Somalia versus los incidentes olvidados en el golfo de Guinea

La cobertura mediática y los intereses geoestratégicos son la principal razón por la que se acuerdan las operaciones internacionales que dan respuesta a situaciones de crisis humanitarias o conflictos internacionales. Para ilustrar esta idea nos gustaría analizar la situación del golfo de Guinea, comparándola con la piratería del Cuerno de África.

En el siguiente gráfico de *Google Trends* confluyen la recurrencia de búsquedas que incluían «piratería en Somalia» con aquellas búsquedas del «golfo de Guinea» entre enero 2008 y enero de 2019. A pesar de que los términos no ilustran el mismo concepto (piratería), las búsquedas sobre «piratería en el golfo de Guinea», «piratería

³⁷ ZULOAGA, J. M. «Dáesh amenaza con atentados en el País Vasco hasta 'llegar a la muerte'». *La Razón*. Fecha de la consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://www.larazon.es/espana/daesh-amenaza-con-atentados-en-el-pais-vasco-hasta-llegar-a-la-muerte-LD23201497/>.

³⁸ EILDERS, Christiane. «Media as Political Actors? Issue Focusing and Selective Emphasis in the German Quality Press».

en Nigeria» o «petropiratas» son tan escasas que no se disponen de datos registrados en la herramienta, siendo necesario para el estudio generalizar las búsquedas por región.

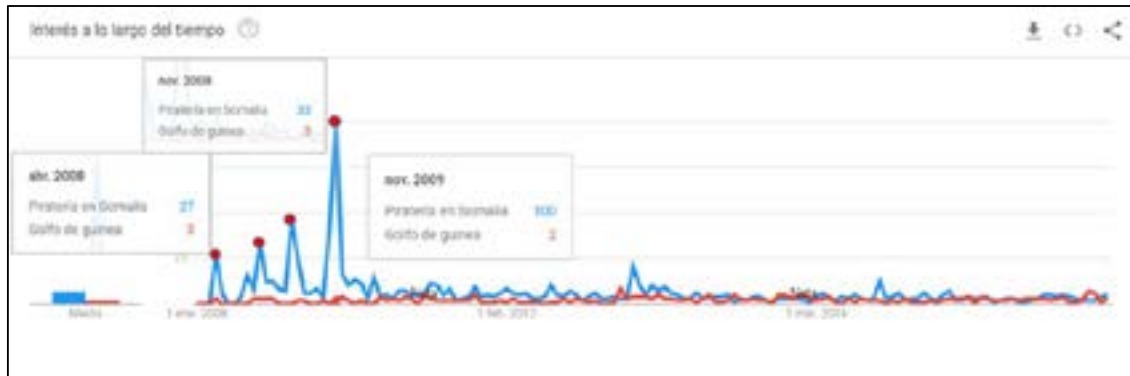


Figura 5. Comparativa de recurrencia de las búsquedas «piratería somalí» y «golfo de Guinea»³⁹.
Fuente: Google Trends.

Si comparamos las gráficas, apreciamos un bajo seguimiento general de ambas búsquedas, donde se sobrepone la piratería en Somalia como suceso con un nivel de interés mayor que las indagaciones sobre el golfo de Guinea.

A lo largo de la gráfica vemos un gran repunte en la repercusión mediática de la piratería en el océano Índico, distinguiendo una serie de incidentes que produjeron cambios significativos en el seguimiento:

1. El primer desvío se enmarca en abril de 2008 y representa el seguimiento del secuestro del atunero español Playa de Bakio⁴⁰, asaltado por piratas somalís en aguas internacionales y liberado tras un supuesto rescate económico.
2. En noviembre de 2008, tuvo lugar el apresamiento del petrolero saudí Sirius Star⁴¹. Una vez tomado el control del barco, los piratas procedieron al fondeadero de Ely. Tras el pago de un enorme rescate y tras casi dos meses de secuestro, el petrolero fue liberado en enero de 2009⁴².

³⁹ Google Trends. [Fecha de la consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://trends.google.es/trends/explore?date=2008-01-01%202020-01-1&geo=ES&q=%2Fm%2F0415n99,Golfo%20de%20guinea>.

⁴⁰ «Liberados los 26 tripulantes del 'Playa Bakio' secuestrados en Somalia». *Cadena Ser*. 26 abril 2008.

⁴¹ «Piratas con 2 millones de barriles de crudo». *BBC*. 18 de noviembre de 2008.

⁴² M.P.N. «Sirius Star oil tanker released after 2m ransom paid». *The Telegraph*. 9 de enero de 2009.

3. En abril de 2009, se produjo el secuestro del mercante norteamericano Maersk Alabama de la mano de cuatro piratas⁴³. La dotación, que contaba con un adiestramiento antipiratería, pudo repeler el ataque. Los piratas se vieron obligados a huir en uno de los botes salvavidas del buque, pero en su huida secuestraron al capitán. El capitán fue rescatado el 11 de abril por un equipo de operaciones especiales de la fragata USS Bainbridge⁴⁴. La noticia protagonizó las portadas internacionales de los principales periódicos por todo el mundo.
4. Pero el momento en el que el foco mediático alcanzó su máximo valor en España fue entre octubre y noviembre de 2009, durante el secuestro de el Alakrana, un pesquero español que se encontraba faenando en el Índico⁴⁵. Tras el pago de un rescate por parte del Gobierno español, el 17 de noviembre se libera al Alakrana⁴⁶. En el mismo bimestre, un segundo pesquero vasco, el Ira Flavia, sufrió un intento de secuestro⁴⁷.

Mientras que los asaltos a los atuneros vascos Playa de Bakio y Alakrana pusieron de manifiesto la importancia de garantizar la seguridad marítima en el golfo de Adén, marcando el inicio de la Operación Atalanta, la falta de reportajes sensacionalistas que reflejen la dramática situación que se vive en el delta del Níger, dificulta la decisión de una intervención internacional en África Occidental.

Desde hace unos años, los ataques piratas que suceden en el golfo de Guinea y en las aguas territoriales de Nigeria, han alcanzado una periodicidad alarmante. El informe anual de piratería de la Oficina Marítima Internacional (IMB, por sus siglas en inglés), publicado en enero de 2020⁴⁸, muestra que el número de incidentes piratas en el golfo de Guinea aumentó en un 50 % respecto al 2018. Estos datos contrastan de forma radical con la tendencia global donde el número de incidentes se redujo en un 20 %.

⁴³ «Recuperan un buque secuestrado, pero los piratas retienen al capitán. Los piratas retienen al capitán en un bote salvavidas». *El Mundo*, 8 de abril de 2019.

⁴⁴ MCFADDEN, R. «In Rescue of Captain, Navy Kills 2 Pirates». *The New York Times*. 12 abril de 2019.

⁴⁵ «PIRATERÍA| El atunero 'Alakrana', retenido en Somalia. Crónica de un secuestro». *El Mundo*. 3 mayo 2009.

⁴⁶ «Zapatero: "El 'Alakrana' navega libremente hacia aguas seguras"». *El País*. 17 de noviembre de 2009.

⁴⁷ «Un atunero vasco escapa de un nuevo ataque de piratas en el Índico». *El País*. 30 de octubre de 2009.

⁴⁸ ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. «PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS». 2020. [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/Default.aspx>.

Las cifras del informe de IMB señalan a la región como la más peligrosa del mundo para los buques mercantes.

Mientras que los incidentes en el golfo de Adén se han visto radicalmente reducidos tras las medidas tomadas (la UE mantiene la Operación Atlanta desde diciembre de 2008 y combate la piratería, de forma ininterrumpida, mediante medios aéreos y navales integrados en la operación), resulta realmente preocupante la gran destreza alcanzada por los piratas nigerianos para extender su radio de acción desde Costa de Marfil a Angola, aumentando el número de buques secuestrados cada año.

El golfo de Guinea se considera un espacio marítimo de enorme interés estratégico donde confluyen las costas de ocho Estados ribereños, entre ellos los principales petroleros del continente africano: Nigeria y Guinea Ecuatorial. La mayor parte de los yacimientos petrolíferos de África se concentran en esta región marítima, distribuidos en los países de Nigeria, Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y República Democrática del Congo. Limítrofes con estos países se encuentran los yacimientos de Angola y Chad y Sudán en el interior.

Desde principios del siglo XXI, y motivados por la delicada situación geopolítica del golfo Pérsico y las sanciones a Irán por sus políticas de proliferación nuclear, EE. UU. centró sus políticas energéticas en la explotación de recursos naturales en el golfo de Guinea⁴⁹, como estrategia en la lucha antiterrorista y como vía para la diversificación de recursos energéticos. Esta diversificación se extendió rápidamente entre los países de la UE y España.

Además, el petróleo africano cuenta con una serie de características químicas que lo hacen destacar con respecto al crudo producido en otras regiones⁵⁰. Tiene un bajo contenido en azufre, por lo que se adapta a las estrictas normativas sobre emisiones en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otro lado, al tratarse en su mayoría de yacimientos marinos, permiten un fácil acceso a los grandes buques petroleros, además de presentar una gran ventaja desde el punto de vista de la seguridad; pues los yacimientos *offshore* precisan menores instalaciones en comparación con aquellos yacimientos terrestres.

⁴⁹ YOHANNES, O. «America's New Frontier: Oil in the Gulf of Guinea». *Black Scholar*, n.º 2. 2003, pp. 2-21.

⁵⁰ «EL PETROLEO CENTROAFRICANO: ¿Prioritario para Europa?». *UNISCI Discussion Papers*. 2006.

A pesar de estos datos tan preocupantes, Europa no ha decidido lanzar una operación internacional de lucha contra la piratería. Ante esto nos encontramos, en primer lugar, con la negativa de los Estados ribereños a una intervención internacional. Pero, además, se debe destacar que la falta de cobertura mediática y de noticias sensibles dificulta la atracción del interés mediático por la situación del golfo de Guinea, alejando este problema de la agenda política.

Enfoque de la prensa occidental sobre los conflictos internacionales

La guerra de Siria está a punto de cumplir la década dejando más de 380.000 muertos y un éxodo masivo de refugiados nunca antes visto. La situación en el golfo de Guinea ha sobrepasado los incidentes del Índico, suponiendo ya una seria amenaza a los intereses de España y Europa. Sin embargo, las gráficas mostradas anteriormente son un fiel reflejo del bajo nivel de cobertura de ambos conflictos, truncados exclusivamente por aquellos acontecimientos relevantes.

Ante la pérdida de interés de los lectores por los conflictos internacionales, los medios de comunicación de los países occidentales han reducido abruptamente la información internacional en los diarios. A pesar de vivir en un mundo globalizado y muy interconectado, las guerras y los asuntos geopolíticos ostentan cada día una menor atención. Las noticias nacionales y regionales, los deportes, la cultura o los sucesos de sociedad han ocupado el espacio anteriormente destinado a la política internacional.

Si nos centramos en España, un estudio de la empresa de marketing Taboola⁵¹ identifica que las noticias que más interés generaron en los lectores españoles durante 2019 fueron aquellas relacionadas con las elecciones generales, con un 61,7 %, seguidas de aquellas que trataban sobre la exhumación de Franco con un 13,3 %. Por este motivo, identificado el interés general y la preferencia por las noticias locales y nacionales, la cobertura internacional queda relegada a un segundo plano, ocupando secciones cada vez menores en los medios de comunicación.

La reducción de cobertura de los conflictos internacionales es la consecuencia directa de que los medios de comunicación identifican este escaso interés por los sucesos

⁵¹ Taboola. «Las noticias más leídas en España en 2019». [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en https://blog.taboola.com/wp-content/uploads/2020/01/Inf-End_Of_year-SP-V01-1.jpg.

bélicos y los enmarcan como un tema de preocupación de la comunidad internacional y, en particular, del Consejo General de Naciones Unidas. En la jerarquía diaria, estas noticias se descartan por su lejanía a la vida cotidiana de la sociedad (proximidad) y por la poca relevancia que estas guerras tienen en el desarrollo de las políticas nacionales (alarmismo). Con este cambio de popularidad convertido en una tendencia global, casi exclusivamente las agencias de noticias son las únicas que continúan reportando sobre el conflicto (AFP, Reuters y AP, principalmente).

Como organizaciones lucrativas, la prensa planifica sus ventas y genera estrategias de comunicación directamente relacionada con el interés que su contenido genera en los lectores. Identificados los gustos y preferencias, se ajustarán a la vida cotidiana de su audiencia, posicionando el tipo de sucesos preferentes, de acuerdo con los gustos de su público. Con ello se conseguirán más visitas, clics y lectores.

Las temáticas más populares se pueden extraer a partir de encuestas y de herramientas de análisis del tráfico que proporciona el *big data*. Dentro del ámbito académico resulta muy interesante la encuesta digital que anualmente realiza el Reuters Institute. En su informe de 2019⁵² identifica tanto las derivaciones del *clickbait* como la coexistencia de una enorme cantidad de medios, en una de las causas de la pérdida de interés por los conflictos internacionales.

La tendencia contrasta con la realidad de Internet y el auge de las redes sociales como principales plataformas para compartir noticias. Ambas, en conjunto, han incrementado el potencial de cruzar las fronteras regionales y nacionales. Sin embargo, la inmensa cantidad de contenidos y medios —que permiten acceder a cualquier tipo de información— otorgan un abanico de elección tan amplio que el lector se ve sometido (de forma inconsciente) a las priorizaciones de las principales redacciones de los medios, interesándose tan solo por una pequeña porción de la actualidad, principalmente nacional. La cobertura de los conflictos internacionales ha quedado relegada a un segundo plano con un enfoque puntual y muy selectivo.

⁵² «Digital News Report 2019» (University of Oxford). *Reuters Institute*. [Fecha de la consulta 17/4/2020]. Disponible en https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf.

Conclusiones

A pesar de vivir en un mundo hiperconectado con el mayor acceso a la información de la historia, la realidad es que la opinión pública se ve directamente condicionada por la jerarquización de los medios de comunicación de acuerdo con los gustos identificados con las herramientas del *big data*. Del análisis y el estudio en los intereses generales por regiones y sectores de la sociedad, se ha advertido una tendencia descendente en el seguimiento de los sucesos internacionales. Los medios responden a estrategias comerciales basadas en el interés de los lectores y ante la variación del interés por los sucesos de corte internacional, los enmarcan en un segundo plano. Por este motivo, las guerras no suelen tener espacio en el *ranking* de noticias más leídas.

En segundo lugar, con el auge de las redes sociales como distribuidoras de contenidos, han aumentado considerablemente el número de *fake news* y campañas de desinformación. Las herramientas y agencias para combatir las noticias falsas han resultado ser un nuevo elemento de debate. La realidad es que las *fake news* y el posicionamiento forzado de ciertos contenidos son un instrumento que puede dirigirse con el objetivo de desprestigiar a un rival, influir en un proceso electoral, priorizar un tema de interés o, simplemente, alejar los temas que «no interesan». Como indicaba el coronel Ángel Gómez de Ágreda⁵³, «Ahora tenemos una visión 360° en cuanto a información global, es más difícil de comprobar la autenticidad de todas y más fácil conseguir intoxicarnos. Nos encerramos en las noticias sobre las que queremos saber». Los dirigentes son conscientes de esto y las emplean en sus estrategias políticas, alejando aquella realidad que no interesa. Tomando como ejemplo la crisis de refugiados, la agenda política exterior de la UE se ha adaptado para atender a la crisis humanitaria del Mediterráneo de forma paralela a la publicación de contenidos sensibles. Asimismo, a pesar de que España es uno de los países más afectados por la llegada de migrantes, la percepción de la opinión pública se amainó por la falta de cobertura mediática. El seguimiento de la crisis en nuestro país se centró casi exclusivamente en publicitar la labor de ciertas ONG.

En tercer lugar, cabe señalar que históricamente y de manera globalizada, los medios de comunicación tienden a aliarse con una ideología política determinada, lo que puede

⁵³ La Asociación de expertos en Auditoría, Ciberseguridad y Privacidad. «Conferencia Ángel Gómez de Ágreda sobre noticias falsas o *fake news*». [Fecha de la consulta 26/3/2020]. Disponible en https://www.linkedin.com/posts/isacamadrid_juevexisaca-activity-6649267494311743488-pugn.

llegar a traducirse en una intención clara por difundir temas de opinión marcada. Este hecho contribuye todavía más a la polarización y la tensión política en que nos encontramos hoy en día, alejando el interés por los conflictos internacionales, en favor de los artículos nacionales. Los «conflictos olvidados» quedan relegados a convertirse en noticias esporádicas precisamente por no ser noticias. Únicamente aquellos sucesos sensibles como la muerte de Alan Kurdi, el secuestro de un buque nacional o el naufragio de migrantes, movilizarán el interés general y adquirirán el apoyo suficiente para acordar una acción internacional colectiva.

Y, por último, algunos de los motivos que hacen que una noticia nos interese son la proximidad al conflicto, su relevancia y el alarmismo. Cuando no se cumplen estas características, los jefes de edición descartan estos sucesos de sus diarios. En consecuencia, guerras como la de Sudán del Sur o la crisis de piratería del golfo de Guinea, quedan relegadas a la sección de «conflictos olvidados». La alarmante situación que se vive en el delta del Níger hace reflejo de esta realidad. Los secuestros ya superan a aquellos ocurridos en las aguas de Somalia, pero la falta de acontecimientos sensacionalistas aleja su cobertura mediática y por tanto, el conocimiento de su situación. Ante la falta de seguimiento y preocupación en la sociedad, el despliegue de medios militares se aleja de la agenda política de la UE.

En el caso de España, el espacio de debate para los que mantenemos la preocupación por estos temas es ocupado por los centros de estudios de política y los más importantes son Real Instituto Elcano, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

A pesar de lo que pueda parecer, esta es una situación irresoluble. La agenda internacional está directamente condicionada por la repercusión mediática de las guerras. Los ejemplos analizados muestran que solamente a través de sucesos impactantes e imágenes sensibles se consigue despertar el interés de la opinión pública sobre los conflictos armados.

*Miguel López Garay**

Alférez de navío de la Armada Española
Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales
por la Universidad de Santiago de Compostela y el CESEDEN

Las inundaciones en España: un problema que sube de nivel

Resumen

Las inundaciones han afectado a nuestro país a lo largo de la historia, siendo un riesgo recurrente y frecuente en muchas zonas. Se trata del fenómeno que más daños y pérdidas ocasiona, tanto materiales como humanas, y que además en los últimos años está afectando con mayor virulencia. El cambio climático podría agravar esta problemática en el futuro. Tampoco tenemos que olvidar que la construcción descontrolada ocupando multitud de zonas inundables, ha expuesto a miles de personas de una forma directa. Es importante tomar en consideración este riesgo para anteponerse a los escenarios que previsiblemente podrán darse, así como estudiar las zonas de mayor afección para intentar minimizar el riesgo en medida de lo posible. ¿Es necesario dotar a los ciudadanos de conocimientos e información para que sepan protegerse sin subestimar el poder de la naturaleza, además de dotar de las herramientas necesarias a los grupos operativos?

Palabras clave

Inundación, cambio climático, riesgo natural, vulnerabilidad, zona inundable, periodos de retorno, tanque de tormenta, DANA.

***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.

Floods in Spain: a trouble that level rises

Abstract

Floods have been hitting our country throughout history, being one of the most recurrent and frequent hazards in many areas. It is the phenomenon which most damages and losses causes, both humans and materials, and in the recent years has become more virulent. Climate change could increase this problematic in the future. We must also emphasise that uncontrolled edification, occupying many floodable areas has directly exposed thousands of lives. It is important to take this hazard into consideration for being able to anticipate new scenarios that, predictably, might occur, as well as studying largely affected areas, allowing us to minimize the risk as much as possible. Is it necessary give knowledge and information to citizens to protect themselves without underestimating nature's power, as well as provide operating groups necessary tools?

Keywords

Flood, climate change, natural hazard, vulnerability, flood area, return periods, storm tank, cold drop.

Introducción

De acuerdo con la definición aportada por la Real Academia Española de la Lengua, una inundación es todo aquel proceso mediante el cual el agua ocupa zonas que, de forma habitual, se encuentran libres de la misma. Este fenómeno se puede dar por el desbordamiento de cauces fluviales, como lo serían torrentes o ríos; por lluvias torrenciales, como las originadas por una tormenta severa; por el deshielo rápido de importantes masas de hielo y nieve, o por la ocupación del mar en superficies emergidas cuando se presentan mareas anómalamente altas, embates de mar, temporales... pudiendo tener estas mareas diversos orígenes y causas.

A modo de simplificación se pueden resumir las inundaciones según su tipo y características. Por ejemplo, las inundaciones fluviales son cíclicas, es decir, se dan cada cierto periodo de tiempo. Estos periodos son los conocidos como periodos de retorno. Hay ríos que sufren inundaciones anuales o estacionales, propias de la dinámica del propio clima y su hidrología, además de ser importantes en algunos casos para el adecuado mantenimiento del ecosistema y su entorno (por ejemplo, las inundaciones estacionales suelen aportar nutrientes y hacer fértiles las vegas de los ríos que las padecen). Históricamente, estas inundaciones han sido necesarias para el desarrollo de las civilizaciones, como ocurría con el Nilo en Egipto.

Por otro lado, encontramos inundaciones no estacionales en los ríos con periodos de retorno más elevados (por ejemplo, 10, 50, 100, 500 años, si no más). Estas inundaciones son más intensas cuanto mayor sea el periodo de retorno y, por tanto, su rareza. Sus consecuencias son más perjudiciales que beneficiosas, sobre todo por la magnitud que pueden alcanzar y por la ocupación relativamente reciente por parte del hombre de estos territorios con urbanizaciones, infraestructuras... Lo que ocasiona graves daños económicos y materiales.

En zonas litorales, la dinámica costera de las corrientes y del transporte de sedimentos a la vez que los sucesivos ciclos de inundaciones provocadas por el mar sobre distintos espacios han ido dando, conformando las costas originando, en algunos casos, zonas muy importantes desde un punto de vista ambiental y patrimonial, como las albuferas o lagunas costeras.

Las inundaciones no supondrían un problema más allá de un aspecto ambiental si no fuera porque los seres humanos hemos ocupado zonas inundables de forma profusa, lo que provoca que los daños materiales, económicos, y en ocasiones humanos, sean cuantiosos.

En la actualidad, las inundaciones suponen un grave riesgo para las poblaciones que viven en estas zonas de riesgo. Miles de personas son afectadas por este fenómeno en todo el mundo y las cantidades económicas de estos perjuicios son elevadísimas, superando los miles de millones de euros a nivel mundial. El calentamiento global asociado al aumento de las temperaturas lleva aparejado un aumento de fenómenos meteorológicos extremos, donde se incluyen las inundaciones, borrascas, temporales, embates de mar, etc. Y, por ello, es previsible que los costes sociales, económicos y ambientales sigan aumentando como consecuencia de los cambios inducidos por el cambio climático, sin olvidar el aumento de la exposición.

España posee un territorio de gran diversidad geográfica, con elevados desniveles, donde se dan muy marcadas diferencias de altitud, además se han deforestado históricamente las cabeceras de las cuencas, y los incendios forestales siguen ocasionando graves pérdidas todos los años. Estos hechos, unidos a la irregularidad en las precipitaciones y el clima mediterráneo en gran parte del territorio, hacen que sea un territorio especialmente vulnerable.

Históricamente han sido las catástrofes que más víctimas ha ocasionado en nuestro país. Se cifran en cerca de 400 personas fallecidas en las últimas décadas por avenidas, según el Ministerio del Interior, además de cientos de millones en pérdidas económicas. Por ejemplo, en el otoño de 2019, entre el 9 y 16 de septiembre, una depresión aislada en niveles altos (DANA) propició una situación de precipitaciones intensas que se tradujeron en importantes inundaciones sobre todo el cuadrante suroccidental de la península y las islas Baleares, que fueron especialmente torrenciales en las provincias de Murcia y Alicante.

Este episodio de inundación ha sido, como señala el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), el que ha generado más reclamaciones al seguro de riesgos extraordinarios por este concepto, además de que algunas comunidades autónomas valoraron en más de 1.000 millones de euros los daños¹.

Las inundaciones en España y su historia

Como se ha comentado en la introducción, las inundaciones son un problema y un riesgo en la medida en que la mala planificación urbanística y de infraestructuras ha ocupado zonas inundables. Este fenómeno ha tenido lugar tanto en zonas fluviales como en zonas de costa, si bien en el caso de nuestro país este último contexto es más relevante, especialmente en el área mediterránea y en buena medida en relación con el turismo masivo y sin considerar los riesgos que ha originado grandes desarrollos urbanos vulnerables en zonas litorales.

Pese a ello, encontramos ejemplos de inundaciones con graves perjuicios económicos y/o humanos en zonas tanto de interior como de costa. Es importante reseñar que casi siempre que se dan estas situaciones catastróficas, en gran medida es por culpa del propio ser humano, ya que aumentamos nuestra exposición de forma considerable sin tener en cuenta que el riesgo ya existía, pero también que, en gran parte de estos desarrollos urbanos, en ocasiones barrios enteros de las ciudades o urbanizaciones, presentan estos elevados riesgos y viven cientos de miles de personas.

Casos históricos relevantes

En los últimos años, en España, hemos sufrido inundaciones dramáticas que han puesto de manifiesto este problema, especialmente relacionadas con precipitaciones torrenciales y/o persistentes:

¹ «Récord histórico de reclamaciones al Seguro por la DANA». *La Vanguardia*. Publicado 25/9/2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/seguros/hogar/20190925/47623321807/dana-consorcio-de-compensacion-de-seguros-indemnizacion-gota-fria.html>.

Riada del Vallés (1962). Una serie de potentes tormentas afectó a la comarca del Vallés en Cataluña el 25 de septiembre. Las lluvias llegaron a registrar más de 200 litros por metro cuadrado en varios puntos y fueron muchos los caudales que alcanzaron o superaron los 2.000 m^3 por segundo. Se calcula que pudieron perder la vida unas 1.000 personas, siendo probablemente el peor desastre hidrometeorológico en nuestro país del que hay constancia.



Figura 1. San Adrià de Besòs, 26 de septiembre de 1962. Fuente: ABC.

Pantanada de Tous (1982). Las precipitaciones en la parte alta de la cuenca habían excedido los 700 litros por metro cuadrado en apenas dos días. La crecida rebasó los $15.000 \text{ m}^3/\text{s}$, y los daños se contabilizaron en cientos de millones de euros si hubiese sido hoy en día. El día 20 de octubre de este año, la presa de Tous no pudo aguantar la presión del agua entrante, y por una concatenación de fallos y errores, entre los que estaba la imposibilidad de abrir las compuertas por falta de mantenimiento, terminó por ceder. Hubo cerca de 300.000 damnificados y varios fallecidos.



Figura 2. Imagen aérea de la Presa de Tous reventada. Fuente: ABC.

Bilbao (1983). 150 litros por metro cuadrado cayeron aguas arriba en apenas 6 horas, después de varios días de lluvia y suelos empapados. En algunas zonas la lluvia alcanzó los 600 litros, coincidiendo con la marea alta. Buena parte de la ciudad de Bilbao, que celebraba su Semana Grande, fue sepultada por el lodo el 26 de agosto y murieron unas 34 personas, además de pérdidas por valor de 1.200 millones de euros. En total, 101 municipios vascos se vieron afectados.



Figura 3. Mercado de la Ribera en el casco histórico de Bilbao. Fuente: ABC.

Biescas, Huesca (1996). El 7 de agosto, el torrente de Arás, sobre cuya zona inundable (cono de deyección) se ubicaba el camping afectado, sufrió una crecida derivada de una tormenta muy intensa, con precipitaciones muy abundantes superiores, según estimaciones, a los 200 mm. El caudal se estimó en más de 200 m³/s, superior a la capacidad del caudal artificial por el que se había encauzado el torrente. Esto provocó que se desbordase y arrasase el camping. Hubo un total de 87 fallecidos.



Figura 4. Imagen aérea del camping de Biescas tras la riada. Fuente: G.C.

Badajoz (1997). La noche del 5 al 6 de noviembre de 1997, las abundantes precipitaciones registradas en la ciudad de Badajoz y sus alrededores llegaron a alcanzar los 120 litros por metro cuadrado en unas horas. El barrio Cerro Reyes se encuentra entre los cauces del Rivillas y Calamón por lo que se vio casi completamente sumergido. 1.200 viviendas se vieron afectadas y más de 20 personas perdieron la vida.



Figura 5. Desbordamiento del Rivila y el Calamón en Badajoz. Fuente: Santiago Rodríguez.

Cebolla, Toledo (2018). Fue una inundación de carácter local el 9 de septiembre por una tormenta severa. Las precipitaciones fueron torrenciales y muy concentradas en el tiempo. Como consecuencia, el conocido como arroyo Sangüesa, que atraviesa el pueblo, se desbordó. Los daños materiales fueron elevados. Es un ejemplo de inundación muy rápida o *flash flood*.



Figura 6. Daños en Cebolla (Toledo) tras la riada. Fuente: ECLM.

Sant Llorenç des Cardassar (Mallorca) y Campillos (Málaga) (2018). En el mes de octubre de 2018, con apenas 10 días de diferencia, dos graves inundaciones tuvieron lugar en distintos puntos de la península. La primera de las inundaciones tuvo lugar en Mallorca, y fue la causante de la muerte de más de una decena de personas en una misma noche, así como numerosos daños materiales. La segunda inundación tuvo lugar en Campillos y entorno, en Málaga, dejando precipitaciones de más de 300 mm en pocas horas. La UME tuvo que ser desplegada en ambas situaciones. Las dos situaciones se derivaron de procesos asociados a la presencia de una DANA, y tuvieron su origen en importantes sistemas tormentosos.



Figura 7. El día siguiente a la riada en Mallorca. Fuente: Reuters.

Inundaciones de la DANA del SE peninsular (2019). En septiembre, tuvimos inundaciones amplias y muy fuertes en toda la cuenca del Segura afectando fuertemente a las provincias de Alicante y Murcia. Hubo varios muertos y los daños se contabilizaron en cientos de millones de euros. Son un muy buen ejemplo de inundaciones asociadas a fenómenos a media escala, afectando a amplias regiones y durante varios días².

² Agencia Estatal de Meteorología, AEMET. «Informe operativo 2019-37: Semana del 9 al 15 de septiembre de 2019». Área de Técnicas y Aplicaciones de Predicción de AEMET. 2019.



Figura 8. Inundaciones en Orihuela en septiembre de 2019. Fuente: GVA 112.

Temporal asociado a la borrasca Gloria (2020). En enero, destacaron las inundaciones asociadas a la subida y entrada del nivel del mar por el fuerte temporal, con récords incluso de altura de olas, así como las inundaciones derivadas de las fuertes precipitaciones que llegaron a superar en varios municipios los 100 litros por metro cuadrado. Los daños en la línea de costa fueron muy notorios en toda la costa mediterránea con varios kilómetros del delta del Ebro sumergidos.



Figura 9. Daños en las costas de Jávea (Alicante) por el paso de Gloria. Fuente: NIUS.

Todos los casos presentan, como se ve, tres características principales unidos a la falta de gestión: el primero es la presencia de un riesgo meteorológico asociado a precipitaciones fuertes o torrenciales. El segundo sería la exposición generada por el propio ser humano al ocupar terrenos inundables o por los usos del suelo asentados y el tercero la falta de información adecuada y de una forma precautoria a los posibles afectados como mecanismo de autodefensa.

Condiciones generales de las inundaciones en la península Ibérica

La península Ibérica, dada su ubicación geográfica, cuenta con una diversidad de climas muy relevantes. Esta diversidad de climas es un primer punto de riesgo para la lucha contra las mismas, sobre todo de cara a las inundaciones fluviales³, ya que las dinámicas de inundación en un clima oceánico son muy distintas de las que se dan en la vertiente mediterránea. Por último, existirían también las inundaciones de dinámica alpina y las propias de las Canarias, si bien estas últimas pueden asemejarse más a las de la vertiente mediterránea.

Aparte del factor derivado del clima, hay otros dos elementos muy importantes a la hora de las dinámicas de inundación en España. El primero es la propia orografía del territorio. España, especialmente si hablamos de la península, es un territorio muy accidentado desde el punto de vista geográfico, con numerosos relieves diferenciados e importantes diferencias de altimetría. En muchos casos, estas diferencias se dan en escasos kilómetros y, en ocasiones, muy cerca del mar. Esta suma de factores permite que exista un riesgo importante de inundaciones muy rápidas y violentas si se dan las condiciones meteorológicas adecuadas.

El segundo factor relevante en este apartado sería el uso del suelo. No es lo mismo un territorio empleado para la agricultura que uno ocupado por bosques o vegetación leñosa. En el primer caso, el terreno es más fácilmente erosionable (especialmente en cultivos que no tengan un gran desarrollo radicular), y las precipitaciones intensas tendrán facilidad para arrastrar sedimentos y materiales. En el segundo caso, la presencia de vegetación laminará la escorrentía superficial, impidiendo una mayor erosión y disminuyendo la velocidad y el volumen final de agua circulante y por ello el impacto en caso de inundación. Todo lo contrario ocurre con zonas urbanizadas y de

³ OLCINA, Cantos, J. *Riesgos Naturales I: Sequías e inundaciones*. Editorial DaVinci 2006.

suelos asfaltados donde no se produce absorción y tienden a tener una gran escorrentía.

Inundaciones fluviales en la península Ibérica

Las inundaciones fluviales, para su análisis, se dividirán en dos apartados: las de interior, caracterizadas generalmente por ser del tipo *flash flood* con excepciones, como las producidas por deshielos masivos como pueda ocurrir en zonas de montaña, y las de costa, ya que tienen características particulares.

Al respecto de las aquí tratadas, en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁴ se puede encontrar cartografía de inundaciones según periodos de retorno. Estos periodos suelen ser de 10, 50, 100 y 500 años, si bien las diferentes comunidades autónomas han realizado diferentes cartografías.

En la figura 10, se muestran las zonas con riesgo de inundación en periodo de retorno 50 años para cauces fluviales (morado) y de 100 años para zonas costeras (naranja). Se han empleado los 50 años, ya que es un periodo de tiempo relativamente bajo.

De este mapa se pueden extraer diversas conclusiones si analizamos los diferentes territorios. Por ejemplo, las zonas en riesgo de inundación de la vertiente cantábrica se corresponden con cauces fluviales muy dependientes de dinámicas nivopluviales. Es decir, las inundaciones en estas zonas tienen lugar, generalmente, cuando se da la combinación de precipitaciones abundantes junto a un importante deshielo en las montañas. Se caracterizan por unos caudales elevados.

⁴ *Inundaciones y cambio climático*. Ministerio para la Transición Ecológica 2018, p. 105.

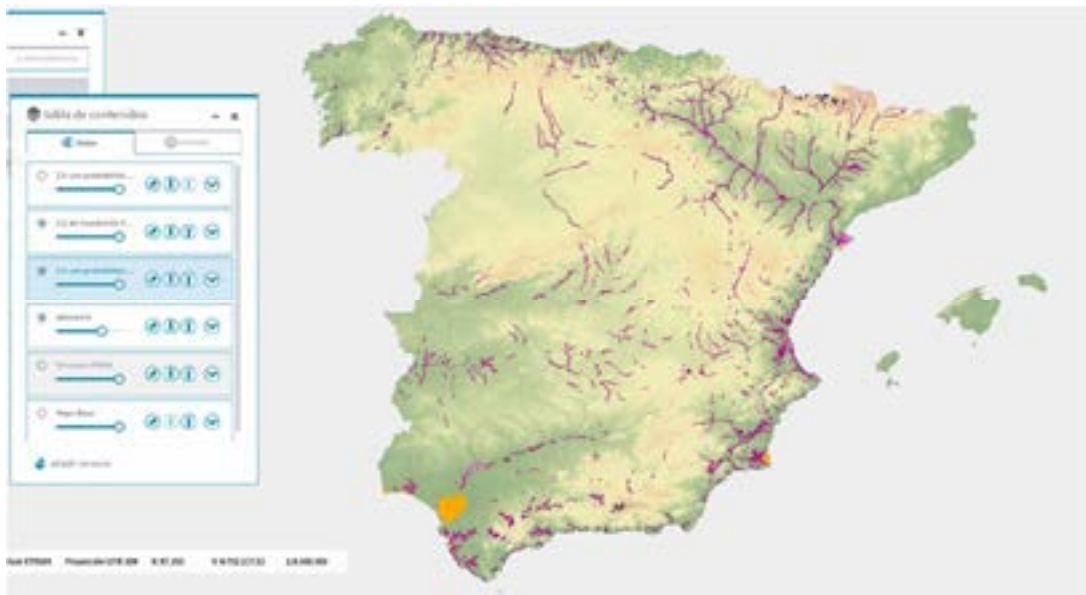


Figura 10. Zonas con riesgo de inundación fluvial (50 años) y costero (100 años). Fuente: MITECO.

En el caso del Ebro, el principal tipo de inundación (existiendo, sin embargo, inundaciones de otras características) son también nivopluviales, si bien se caracterizan por ser bastante más caudalosas, así como a veces varias en un mismo año.

En la vertiente mediterránea, se observan numerosas zonas en riesgo, generalmente concentradas cerca de la costa o entorno a los cauces de ríos de cierta entidad (Turia o Segura, por ejemplo). Esto se corresponde con la dinámica más típica de esta zona: precipitaciones de intensidades fuertes o torrenciales y copiosas, que causan importantes crecidas de torrentes que suelen estar secos el resto del año.

Las zonas del interior suelen presentar riesgos asociados a inundaciones por tormentas intensas y localizadas. Son, por tanto, inundaciones del tipo *flash flood* aunque pueden también darse inundaciones tras varios días de lluvias copiosas que saturan los suelos.

Las zonas en riesgo del extremo sur no mediterráneas responden a dinámicas tanto de *flash flood* como de precipitaciones abundantes y continuas, sin necesidad de torrencialidad.

Las inundaciones que suceden en las islas Canarias, aun no apareciendo en el mapa, se encontrarían dentro de las inundaciones debidas en su mayoría a precipitaciones fuertes o torrenciales.

Las inundaciones en zonas de costa, por lluvias, se deben a precipitaciones intensas y abundantes, si bien en ocasiones coinciden con fuertes temporales y/o embates de mar y las zonas de riesgo son mucho mayores.

En la franja de los primeros 10 kilómetros de costa vive una fracción muy importante de la población española. Además, se concentra gran parte de los 80 millones de turistas que llegan cada año a España de una forma estacional y como hemos visto en los anteriores mapas se encuentran una parte importante de las zonas inundables del país.

Por ello, el análisis de esta franja es vital para el estudio de las inundaciones en este país. Según el informe *Población en riesgo de inundación en España en la franja de los primeros 10 kilómetros de costa* del Observatorio de la Sostenibilidad⁵, que analiza el riesgo de inundación en zonas costeras por precipitaciones abundantes, la población en riesgo es muy elevada. Se tomó la franja de 10 km de costa por ser una zona en la que el relieve tiende a aplanarse.

Tomando la posibilidad de inundación en los 10 primeros kilómetros de costa, el informe da datos esclarecedores: en un periodo de retorno de tan solo 10 años se estiman algo más de 320.000 personas en riesgo. Si nos vamos a un periodo excepcional (500 años), esta cifra se triplica, alcanzando las 970.000 personas. Son datos muy relevantes, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayor parte de esta población se concentraría en zonas mediterráneas, y, especialmente, en la Comunidad Valenciana. Por otra parte, se observa que actividades especialmente vulnerables como los campings siguen estando en estas zonas inundables con lo que los riesgos para las personas siguen existiendo hoy, en 2020, a pesar de las históricas inundaciones que ya han sucedido y que sabemos que se repetirán en el tiempo con mayor frecuencia.

⁵ Estudio disponible en http://www.mediadoresdeseguros.com/cms/archivo/INFORME_INUNDACIONES_COSTA_2019_v12.pdf.



Figura 11. Daños causados por las inundaciones en Los Alcázares el 13 de septiembre de 2019. Fuente: Ayuntamiento de Los Alcázares.

Provincia	Superficie urbano-residencial (ha) (SIOSE)	Población total que vive en estas secciones censales costeras	Estimación población afectada lámina 10 años	Estimación población afectada lámina 100 años	Estimación población afectada lámina 500 años
Huelva	2.708	257.426	6.618	14.099	17.847
Cádiz	9.305	834.127	8.401	12.568	30.984
Málaga	14.139	1.242.668	14.696	29.782	43.278
Granada	851	126.492	964	8.003	8.807
Almería	4.442	508.359	7.990	22.078	29.991
Murcia	5.727	397.637	13.824	34.935	48.130
Alicante	30.190	1.070.066	12.441	50.119	62.868
Valencia	12.960	1.572.306	126.943	154.137	253.917
Castellón	7.801	452.785	10.129	38.072	66.359
Tarragona	8.642	572.861	19.196	25.484	30.535
Barcelona	16.728	3.587.130	27.358	84.113	84.113
Girona	6.357	283.981	28.904	54.815	73.131

Baleares	15.451	963.308	6.643	56.846	56.846
Guipúzcoa	3.211	463.058	10.499	18.734	35.435
Vizcaya	4.576	570.490	9.638	23.790	45.522
Cantabria	4.056	477.292	2.390	2.391	19.861
Asturias	3.942	518.391	13.122	35.221	55.772
Lugo	1.804	64.741	265	364	451
A Coruña	13.661	807.832	3.581	5.352	5.352
Pontevedra	10.766	749.017	4.740	7.060	8.008
Andalucía	31.444	2.969.072	38.669	86.530	130.907
Murcia	5.727	397.637	13.824	34.935	48.130
C. Valenciana	50.951	3.095.157	149.512	242.327	383.144
Cataluña	31.727	4.443.972	75.457	164.411	187.779
Baleares	15.451	963.308	6.643	56.846	56.846
País Vasco	7.786	1.033.548	20.137	42.523	80.957
Cantabria	4.056	477.292	2.390	2.391	19.861
Asturias	3.942	518.391	13.122	35.221	55.772
Galicia	26.231	1.621.590	8.586	12.776	13.811
Costa cálida	135.301	11.869.146	284.105	585.049	806.806
Costa fría	42.015	3.650.821	44.235	92.912	170.402
TOTALES	177.316	15.519.967	328.340	677.960	977.208

Figura 12. Estimación de la población y superficie en hectáreas afectadas en la franja de 10 km de costa en las tres láminas de inundaciones para periodos de retorno de 10, 100 y 500 años. Fuente: Observatorio Sostenibilidad, 2019.

Aparte del total de población en riesgo, se diferenciaron hasta 14 áreas en la costa con un elevado riesgo de inundación con importantes zonas construidas. A continuación, se resumen los datos en cada uno de estos puntos calientes (*hot-spot*, figuras 13 y 14), por las láminas de inundación:

Hot-spot	Superficie artificial inundable (ha) Periodo de retorno 10 años	Superficie artificial inundable (ha) Periodo de retorno 50 años	Superficie artificial inundable (ha) Periodo de retorno 100 años	Superficie artificial inundable (ha) Periodo de retorno 500 años
Isla Cristina-Ayamonte (Huelva)	136,81	sin datos	208,20	250,47
Palmones-Guadarranque (Cádiz)	139,74	226,26	258,51	354,40
Bajo Guadalhorce (Málaga)	75,34	161,71	664,75	785,36
Bajo Andarax (Almería)	26,01	48,61	120,34	151,88
Cartagena (Murcia)	22,92	44,92	100,91	190,27
San Javier-Los Alcázares (Murcia)	197,39	347,95	448,62	569,74
Costa de Marina Alta (Alicante)	366,40	796,52	920,58	1.107,14
Gandía-Oliva (Valencia)	56,52	86,26	120,79	144,91
Xirivella-Catarroja (Valencia)	9,42	81,30	114,73	176,78
Vinaroz-Peñíscola (Castellón)	53,12	283,17	381,04	494,42
Empuribrava-Santa Margarida (Girona)	391,53	sin datos	467,24	505,23
Palma de Mallorca (Balears)	30,41	sin datos	882,96	882,96
Gijón (Asturias)	286,16	76,08	471,64	589,44
Bajo Urumea (Guipúzcoa)	114,19	sin datos	114,18	279,32

Figura 13. Zonas de mayor riesgo en la costa o puntos calientes detectados.

Fuente: Observatorio Sostenibilidad. 2019.

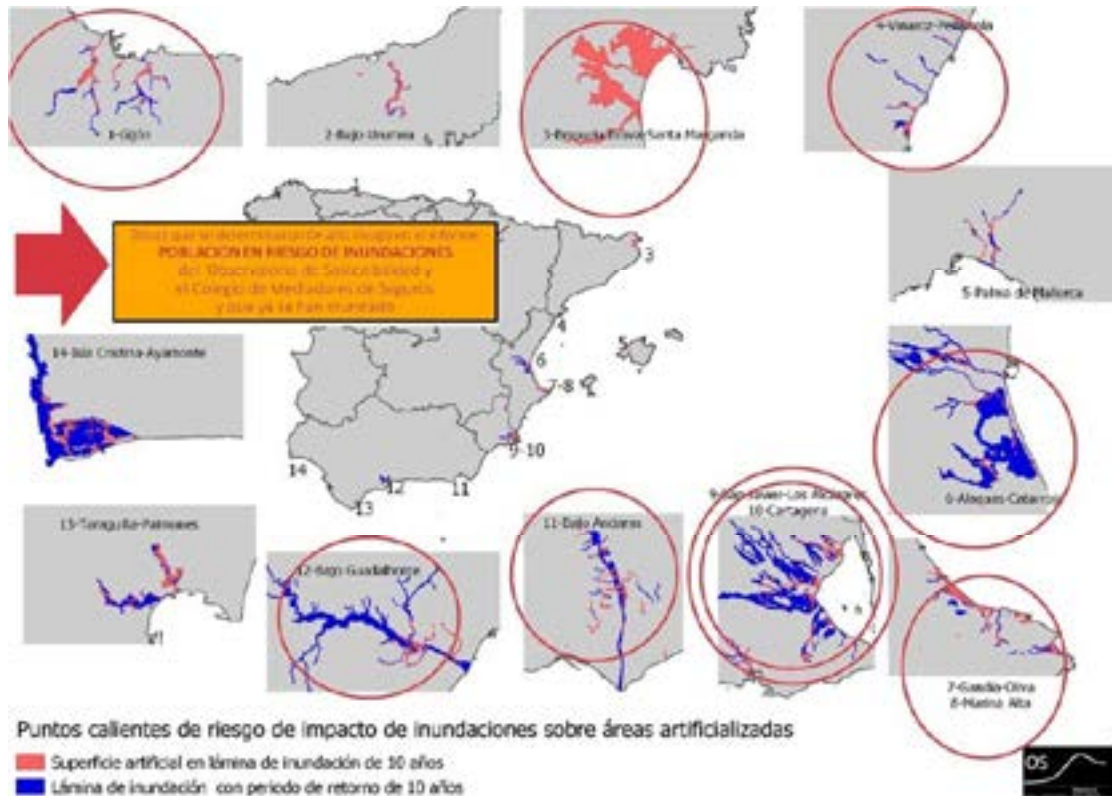


Figura 14. Localización de los *hot-spots* con las láminas de retorno de 100 años (franja costera de 10 km) que se han inundado en los últimos meses. Fuente: Observatorio Sostenibilidad, 2019.

Inundaciones costeras en la península Ibérica

Al respecto de las inundaciones costeras, si bien no han tenido históricamente la relevancia, el peso y el impacto de las fluviales o pluviales, son también relevantes. Se ha podido comprobar en estos últimos meses con la sucesión de temporales en el área mediterránea especialmente.

Son inundaciones que suelen estar restringidas a la franja de los primeros metros de litoral, ya que el mar tiene una capacidad de penetración limitada, si bien a veces, y en función de la topografía, pueden llegar a penetrar más en tierra. Junto a ello, las características de urbanización que se dan en ciertas zonas del país, especialmente en la fachada mediterránea y la costa canaria, los riesgos que entrañan son muy

relevantes, como en las costas del cantábrico donde los pescadores conocen bien estos fenómenos en sus puertos.

Así pasó durante el pasado temporal Gloria, el más fuerte de las últimas décadas en la costa mediterránea. Se comprobó cómo la exposición humana era elevadísima, ocupando zonas que se ha comprobado que están en riesgo de sufrir fuertes daños y perjuicios cuando las condiciones meteorológicas sean anómalas y excepcionales. No tenemos que olvidar que se dieron varios registros de altura de ola máxima jamás antes registrados frente a nuestras costas.



Figura 15. 50 términos municipales con mayor exposición a temporales marinos. Fuente: OS.

En este sentido, otro informe relacionando esta vez con las inundaciones procedentes de temporales y embates de mar, señala cuales son los términos municipales donde hay más zonas urbanas expuestas a este tipo de inundaciones por temporales marinos.

Se observa una importante densidad en el área de la vertiente mediterránea, seguida de las Canarias.

El problema del cambio climático: un futuro con mayor riesgo

Hoy en día, con los pronósticos actuales asociados al cambio climático, se cree que la recurrencia y frecuencia de los fenómenos extremos aumentará, lo que incrementaría el riesgo a los mismos.

Por ejemplo, si la circulación atmosférica tiende a ser cada vez menos zonal (es decir, cada vez menos estable de oeste a este) y más meandrizada, con alternancia marcada de masas de aire del norte y del sur, puede ser más fácil que se puedan dar las condiciones para la aparición de gotas frías o DANA, las cuales pueden originar condiciones meteorológicas severas. Este escenario sería el peor posible, ya que si aumenta la recurrencia de los fenómenos severos y, posiblemente, aumenta su intensidad, los daños y perjuicios, tanto económicos como humanos, serían más elevados. Por otro lado, el aumento de la temperatura del agua del mar facilita que haya más vapor disponible para condensarse y precipitar de forma súbita, agravando también el problema. A ello se tiene que unir la subida del nivel del agua, lo que facilitará las entradas de mar durante los temporales.

Además, se estima un aumento de población de entorno al 11 % en las zonas costeras en riesgo de acuerdo con el informe del Observatorio de la Sostenibilidad.

Al respecto de las inundaciones súbitas o *flash floods*, estas suelen darse en zonas de interior por precipitaciones intensas, localizadas y en cortos periodos de tiempo. Si las previsiones del cambio climático se cumplen, el ascenso de las temperaturas y el posible descenso de precipitaciones favorecerían la mayor aridez y sequedad del terreno. Esto, a su vez, podría conllevar un descenso de la vegetación, agravando la escorrentía y la pérdida de suelos.

Algunas proyecciones apuntan a un descenso de las precipitaciones, pero a un aumento de la intensidad de estas. En este escenario, si se cumpliera, cabría esperar inundaciones súbitas de mucha mayor intensidad en zonas del interior peninsular, con todos los riesgos que ello conlleva.

Este escenario de mayor torrencialidad y cambios en la cobertura vegetal también se aplicaría a los entornos costeros, lo que derivaría en un riesgo aún mayor.

Al respecto de las inundaciones nivopluviales cabe destacar que, si se cumplen las proyecciones, la cobertura nivosa sería menor año a año, así que es posible que su intensidad y/o recurrencia se viera disminuida, pero sin que podamos tener años de nevadas copiosas que podrían fundirse, o no, rápidamente originando problemas.

Dadas las previsiones que se tienen para los próximos años, es importante que las administraciones y las entidades competentes tomen conciencia de esta problemática para evitar que se siga construyendo en zonas inundables. También debe hacerse todo un sistema de gestión, información y educación que advierta a los ciudadanos si viven en una zona inundable y cómo actuar ante ella, además de mantener activos todos los sistemas de previsión meteorológica y sistemas de alerta temprana que puedan ayudar con las nuevas tecnologías a salvar vidas humanas y disminuir los daños por inundación.

Algunos casos singulares para disminuir el riesgo de inundación

Como hemos visto antes, se han vivido multitud de inundaciones a lo largo de los siglos en nuestro país y muchas otras que sería imposible enunciar solo en un documento. Algunas de ellas propiciaron cambios en la ciudad o fueron el aprendizaje necesario para poner en marcha medidas de planificación y gestión que ayudaran a disminuir el riesgo.

- **El Plan Valencia de 1957.** La ciudad de Valencia ha sufrido multitud de inundaciones a lo largo de la historia, pero fue la que sucedió del 13 al 15 de octubre de 1957 arrasando buena parte de la ciudad y dejando decenas de fallecidos, la que propició que se desarrollara el Plan Sur. Consistía en sacar el cauce del Turia del centro de la ciudad y desviarlo por el sur, dejando el cauce original libre de agua. Hoy en día, ese cauce primigenio está seco y se encuentran en los Jardines del Turia o la propia Ciudad de las Artes y las Ciencias, mientras que el cauce construido discurre por el exterior. Pese a ellos son varios los estudios que apuntan a que podría volver a ocurrir.



Figura 16. Mapa de la ciudad de Valencia. En verde actuales Jardines del Turia (antiguo cauce) y en azul el cauce construido al sur de la ciudad.

- **El caso de Alicante y la playa de San Juan.** La provincia de Alicante ha sufrido igualmente multitud de inundaciones a lo largo de los años. Una de las más trágicas que se recuerda ocurrió el 30 de septiembre de 1997. En una hora y media se recogieron 156 litros por metro cuadrado, aunque llegarían a los 270 litros en seis horas. Cuatro personas perdieron la vida en la capital provincial y una en San Juan. Con la intención de disminuir la cantidad de agua que circularía hoy por las calles con cada tormenta, se construyó un tanque de tormentas debajo del campo de fútbol Juan Antonio Samaranch, en la propia ciudad con capacidad para 60.000 m³ de agua. Además, sirve para reutilizar el agua y utilizarla para distintos usos urbanos o para dejar decantar sus sedimentos arrastrados y liberarla al mar menos contaminada.

Resulta singular el Parque inundable La Marjal construido en la playa de San Juan⁶. Se trata de un parque urbano donde en caso de tormentas severas iría a parar buena parte del agua pluvial, quedando ahí retenida sin afectar en mayor medida a las calles.

⁶ Así funciona el Parque inundable La Marjal, *i-ambiente*. [Consultado 25/3/2020]. Disponible en <http://www.i-ambiente.es/?q=blogs/parquelamarjal-un-parque-urbano-inundable-como-solucion-inteligente-y-sostenible>.

De este modo disminuye el riesgo, pero también los daños que se puedan causar. Cuando no está en «inundación», el parque es un espacio abierto para el ocio de los ciudadanos.



Figura 17. Parque inundable La Marjal de Alicante. Fuente: Ayuntamiento de Alicante.



Figura 18. Orillas del río Ebro a su paso por la localidad de Tudela (Navarra). Fuente: J.G.C.

- **La señalética de ramblas y cauces.** Cada vez son más los cauces y espacios inundables que disponen de señalética para informar que no se aparque o no se cruce en momentos de inundación o avisos por lluvias intensas. Este tipo de

señales suelen ser útiles en aquellas zonas donde las inundaciones ocurren de forma recurrente como ramblas de la costa mediterránea o zonas próximas a grandes ríos que experimentan crecidas. El problema viene cuando no siempre se respetan y, en muchas ocasiones, se hace caso omiso de la información de forma negligente o incluso por desconocimiento.

Medidas a futuro

Aparte de los escenarios de aumento de población y de cambio climático, cabe considerar otros factores. Si el sector turístico y urbanístico siguen siendo, en parte, el motor económico de ciertas zonas es claro que el riesgo no disminuiría, sino que podría incrementarse. Bajo estas circunstancias, cabe plantearse algunas preguntas. ¿Habría que limitar el desarrollo de este modelo u obligar a normativas? Sin duda, es necesario un modelo distinto para el sector del turismo y de la urbanización en la costa y es imprescindible disminuir los riesgos de estos enclaves a medio y largo plazo.

Dentro de estas estrategias se engloba también una adecuada comunicación de los riesgos a la población directamente implicada. Una buena medida de cara a la comunicación cuando las situaciones ya estuvieran ocurriendo sería la implementación de sistemas de alerta temprana que sirviesen para avisar a la población cuando el riesgo fuese muy elevado y la inundación casi segura. Estos sistemas deberían depender tanto de redes hidrológicas (en el caso especialmente de las inundaciones asociadas a precipitaciones más persistentes, independientemente de su intensidad) como de redes meteorológicas de *nowcasting* (predicción a muy corto plazo), ya que estas permitirían alertar, sumando los datos meteorológicos a la información geográfica del área, de probables inundaciones súbitas derivadas de tormentas muy intensas.

Sin olvidar el papel de la educación y la información para que los ciudadanos sepan cómo actuar y no arriesguen sus vidas de forma innecesaria o negligentemente.

Sin duda, una mayor dotación de recursos técnicos, económicos y humanos a las unidades dedicadas a la intervención en situaciones de inundación (tanto para la mitigación de sus efectos como para, por ejemplo, el rescate de población civil) podría suponer la reducción de los perjuicios, especialmente humanos, derivados de estos fenómenos.

Ya se ha presentado una propuesta de etiqueta de calificación para las edificaciones frente a las inundaciones (figura 18). Esta medida es controvertida, ya que implicaría probables impactos severos en el valor de mercado de las viviendas, pero de cara a los equipos profesionales de prevención y rescate podría suponer un importante avance ya que permitiría, al estilo de como se hace en medicina, aplicar un «triaje» en situaciones especialmente delicadas y decidir sobre qué áreas actuar primero. El Sistema Nacional de Cartografías de Zonas Inundables clasifica amplios espacios, pero la idea de esto sería edificio por edificio.

CALIFICACIÓN FRENTE A RIESGO DE INUNDACIONES DEL EDIFICIO YA EXISTENTE

OBSERVATORIO SOSTENIBILIDAD

DATOS DEL EDIFICIO

Nombre según catastro:

Dirección:

Municipio:

Referencia catastral:

Tipología edificio:

C.P.:

C. Autónoma:

ESCALA DE RIESGO DE INUNDACIONES

ESCALA DE RIESGO DE INUNDACIONES	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	PERIODO DE SEGURIDAD
A - RIESGO		PRÁCTICAMENTE NULA
B		MUY ESCASA
C		500 AÑOS
D		100 AÑOS
E		50 AÑOS
F		10 AÑOS
G MAYOR RIESGO		10 AÑOS + ZONA COSTERA

Resultado:

Válida hasta:

Figura 19. Propuesta de etiqueta para edificios frente al riesgo de inundaciones. Fuente: OS.

Si se decidiera la toma de medidas más drásticas, pero más efectivas, queda patente que lo más adecuado sería el desplazamiento de los núcleos urbanos a zonas de menor riesgo. Esto es especialmente relevante en el caso de zonas ubicadas sobre cauces de arroyos o torrentes. Tras el paso de la borrasca Gloria, algunos ayuntamientos se han propuesto no reconstruir zonas litorales arrasadas⁷, ya que el

⁷ «El alcalde de una localidad valenciana propone no reconstruir el paseo marítimo destrozado por Gloria y "devolverlo a la naturaleza"». *eldiario.es*. Disponible en

coste que supone su reparación cada pocos años es inasumible, y han optado por dejar esos espacios «naturalizados».

Un primer paso de cara a estas actuaciones más severas es, sin duda, la limitación urgente y necesaria de las concesiones de edificación en áreas consideradas de riesgo, así como la recalificación de estos terrenos, muchos de ellos actualmente edificables, a categorías que no permitieran su edificación.

De cara a la laminación de una inevitable inundación, pueden tomarse medidas de un carácter ambiental, como la reforestación con especies vegetales (especialmente arbóreas) propias de cada área en cuestión. Este proceso haría que los picos de crecida de los arroyos, por ejemplo, fueran menos intensos y, por tanto, las consecuencias menos severas y devastadoras en aquellos espacios que sea posible, o acometiendo obras como tanques de tormenta y mejoras de alcantarillado.

La *Estrategia de Seguridad Nacional*⁸ llega a decir en sus primeras páginas que «otro de los desafíos globales de este tiempo es el cambio climático. Un fenómeno que tiene claras repercusiones en el ámbito de la seguridad nacional, dado el incremento de la frecuencia y severidad de sequías, inundaciones e incendios». Lo que pone de manifiesto la importancia que esto tiene para el Estado y lo necesario que es tener este riesgo siempre presente en el horizonte, indicando además este texto la severidad que pueden llegar a tener en la región mediterránea.

La última propuesta del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático 2021-2030 (PNACC2)⁹ recoge también este tipo de eventos naturales, indicando que las inundaciones son un riesgo natural de muy alto impacto en España. De cara al futuro, las proyecciones denotan una muy elevada incertidumbre al respecto de cómo evolucionarán estos fenómenos, pero sin embargo sí anota que es esperable un aumento en la frecuencia e intensidad de las inundaciones, tanto fluviales (a pesar de la posible disminución de las precipitaciones medias anuales) como costeras.

https://www.eldiario.es/cv/comarcas/Bellreguard-reconstruir-destrozado-Gloria-devolverlo_0_989351095.html.

⁸ *Estrategia de Seguridad Nacional*. Departamento de Seguridad Nacional. Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. [Consultado 13/4/2020]. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

⁹ Borrador del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030. MITECO. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/PNACC.aspx>.

Estos cambios se ejemplifican con diversas situaciones concretas, como la de Bilbao. Se expone como ejemplo que en esta ciudad la cota de la inundación con periodo de retorno 50 años aumentará 0,15 metros de aquí a 2050, y que la cota que ahora se corresponde con el periodo de 50 años (3,85 metros) pasará a tener un periodo de retorno de apenas 15 años¹⁰. El plan recoge también que el propio urbanismo de las áreas urbanas favorece la multiplicación de los daños causados por estas inundaciones, al estar edificadas entorno a materiales que no drenan, lo que impide la infiltración del agua y favorecen la escorrentía de forma muy marcada. Se expone, de cara a intentar mitigar los perjuicios causados por estos procesos, la expansión de las áreas verdes, las cuales favorecerían la reducción del daño originado por las inundaciones.

El PNACC recoge también propuestas y posibles formas de minimizar los impactos de estos fenómenos o de intentar reducir su frecuencia. Se recogen medidas como el control de la erosión de suelos o la mejora de la gestión del agua, tomando en consideración en cada caso las realidades de cada cuenca hidrográfica.

En temas de salud, indica que «tanto los episodios de lluvias torrenciales e inundaciones como las sequías afectarán a la calidad y disponibilidad del agua, y modificarán las condiciones de producción agrícola y ganadera, pudiendo aumentar el riesgo de enfermedades infecciosas de transmisión hídrica y alimentaria», algo que podría resultar muy perjudicial para una gran cantidad de población.

En cuanto a la gestión del riesgo de inundación añade que la coordinación y la coherencia en el establecimiento de objetivos de adaptación son clave para este tipo de eventos extremos, pero siempre alineado con los planes hidrológicos de cada cuenca. Asimismo, los sistemas de alerta temprana, la previsión meteorológica y los sistemas de observación y monitoreo, son básicos para actuar ante estos eventos.

El PNACC2 recoge en su Línea de acción 18.1 la «Promoción de la paz y la seguridad frente a los impactos del cambio climático a nivel nacional» enfocada a la resiliencia de la sociedad y la economía, la prevención de conflictos asociados al cambio climático, divulgación, participación ciudadana y la promoción de la paz, la seguridad y la cohesión social, añade incluso que «España debe fomentar una cultura de la seguridad y defensa, apoyada en un sistema educativo integrador, que fortalezca la

¹⁰ LOSADA, I. y otros. *Cambio climático en la costa española*. Madrid: Magrama 2014.

concienciación sobre las principales amenazas y desafíos que supone el cambio climático».

Además, pide identificar las amenazas que supone el cambio climático para las infraestructuras críticas y para las organizaciones responsables de la seguridad impulsando programas específicos de adaptación en base a los riesgos identificados, dejando como responsables de esta línea de acción al Departamento de Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno), Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y Oficina Española de Cambio Climático.

Conclusiones

Las inundaciones son un problema recurrente para el que hay que estar preparado y prevenido. Es importante conocer las zonas de mayor exposición y vulnerabilidad, así como entender las causas que pueden llevar a un hipotético desastre.

A lo largo de la historia hemos tenido cientos de casos de inundaciones que deberían habernos hecho aprender sobre la gestión del territorio, respetando las zonas inundables y los cauces, aunque no siempre haya sido así, y entendiendo que en muchísimas ocasiones se han construido estos espacios agravando el problema.

La educación y la información a los ciudadanos también es clave para disminuir este riesgo, ayudando a entender los problemas que puedan darse, como a interpretar información útil y eficaz. En este sentido, los sistemas de alerta temprana y las previsiones meteorológicas ganan gran importancia para disminuir los daños a las personas y los bienes.

Es esperable, según multitud de estudios, que en los próximos años tengamos mayores y más frecuentes fenómenos de inundación, por lo que es vital tomar en consideración este riesgo y acometiendo todas las políticas y mejoras necesarias para evitar los altísimos costes económicos que tienen como para disminuir la exposición de las personas.

La ordenación territorial y el urbanismo tienen que contemplar este problema aún más seriamente, evitando a toda costa los daños que podrían generarse y respetando los cauces de la naturaleza. En este sentido, la *Estrategia de Seguridad Nacional* también hace hincapié expresando que hay que «mantener los esfuerzos en materia de planificación para la adecuada gestión de la escasez hídrica, con especial atención a los riesgos de inundación y sequía».

Solo en los últimos 20 años, más de 300 personas han fallecido debido a las inundaciones. A estos efectos trágicos sobre las personas se añaden las consecuencias sobre diferentes sectores de la economía española, con unos daños cuyo valor medio estimado es de 800 millones de euros anuales solo para el caso de las inundaciones según los cálculos del PNACC2.

Por desgracia, hay ciudades enteras y municipios que no pueden cambiarse de sitio y que más tarde o más temprano volverán a inundarse. Es necesario estar preparados y tener disponible todos los sistemas de seguridad y defensa para poder actuar con rapidez evitando daños mayores y ayudando a los más perjudicados y los más vulnerables.

Jonathan Gómez Cantero
Geógrafo-climatólogo, investigador en cambio climático
Presentador de El Tiempo en Castilla-La Mancha Media

Roberto Granda Maestre
Geógrafo meteorólogo

Fernando Prieto
Ecólogo. Director del Observatorio de Sostenibilidad

Puntos de coincidencia entre Irán y Europa. Una perspectiva para 2020

Resumen

Este documento ofrece una perspectiva sobre la política exterior iraní y las posibles políticas que la Unión Europea y los actores involucrados en el tema nuclear con Irán (E3 o Francia, Alemania y Reino Unido) pueden llegar a adoptar en 2020. Las variables más importantes que podrían tener lugar para la discusión o la cooperación durante 2020 son el pacto nuclear y la Resolución del 2231 de la ONU, asuntos de la seguridad del Oriente Próximo y hallar soluciones para las transacciones económicas. Para materializar los puntos de coincidencia que todavía existen, junto con muchos puntos de discordia, están asumidos la autonomía estratégica de la UE y el pragmatismo por parte de Irán.

Palabras clave

Irán, Europa, Unión Europea, Estados Unidos, Oriente Medio, Estrategias Acuerdo Nuclear, 2020.

***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.

Points of coincidence between Iran and Europe. A perspective for 2020

Abstract

This paper offers a perspective on Iranian foreign policy and the possible policies that the European Union (EU) and the actors involved in the nuclear issue with Iran (E3, or France, Germany and the United Kingdom) might adopt. The most critical variables that can take place for discussion or cooperation during 2020 are the nuclear agreement and the UN resolution of 2231, security issues in the Middle East and economic ties. To pursue the points of a coincidence that still exist, the strategic autonomy of the EU and pragmatism on the part of Iran are assumed. The limitations that may hinder obtaining favourable results are also addressed.

Keywords

Iran, Europe, European Union, United States, Middle East, Strategies, Nuclear Deal, 2020.

Introducción

El 2020 comenzó turbulento para Irán, ya que el asesinato de Qasem Soleimani en territorio iraquí transmitió el mensaje de la escalada de tensiones entre Teherán y Washington. La crisis del coronavirus no parece detener por completo las tensiones en 2020 y la Administración del presidente Donald Trump ha anunciado que continuará con la campaña de «máxima presión» y ha optado por no levantar las sanciones económicas contra Irán en los tiempos de la pandemia.

Bajo presión, la política interna de Irán parece más coherente que en años anteriores, lo que también significa que, a pesar de la falta de total unanimidad entre las facciones del Estado, se observa una mayor consistencia para resistir la fractura política y económica. A pesar de ello, se evidencia que, con respecto a la Unión Europea, aunque lejos de ser aliados políticos, está persiguiendo una estrategia para 2020. Por otra parte, en centros estratégicos en varios países europeos se han surgido últimamente debates sobre la necesidad de adoptar una estrategia definida sobre Irán. Pese a muchas diferencias y obstáculos que no se clasifican como hostilidad, Irán y la Unión Europea pueden compartir algunas visiones durante los meses restantes en 2020.

En esta opinión se examina los factores que generan puntos de coincidencia entre Irán y los países europeos –formados por E3 y la Unión Europea (UE)– sobre varios campos que también incluye el Plan de Acción Integral Conjunto (en adelante PAIC). Algunas circunstancias desde 2018 hasta la actualidad han empujado los países europeos hacia implementar una estrategia cohesionada sobre Irán, en los campos que puede haber cierta sintonía con el país asiático. Esto no estará libre de retos y la salida de Reino Unido de la UE, la fragmentación interna y los problemas causados por la pandemia lo complica. Aunque resulta difícil e impreciso presagiar el futuro, es posible centrarnos en las posibles acciones a lo largo de 2020 basadas en las evidencias pasadas y actuales.

Interacciones entre Europa, Estados Unidos e Irán. Antecedentes

La controvertida muerte de Qassem Soleimani, el comandante de la Fuerza Quds, y Abumehdi al-Muhandis, comandante de las Fuerzas Populares Iraquí (también conocido como Hashd-al-Shaabi)¹ llevó a Irán y Estados Unidos al borde del conflicto directo. La respuesta del CGRI, al disparar misiles balísticos contra la base militar de Ain-al-Asad, donde acampaban las fuerzas estadounidenses, dejó más de 100 heridos².

Este conflicto limitado ilustró la complejidad de las relaciones entre Teherán y Washington y también sacó a la luz el fracaso del «plan de Macron» y los intentos diplomáticos durante 2019 de impulsar un diálogo directo entre Irán y Estados Unidos a lo largo del 2020. «Muy difícil tras el asesinato de Soleimani, con legislativas en febrero en Irán y las presidenciales de EE. UU. en noviembre, que limitan el margen de maniobra tanto en Teherán como en Washington para hacer concesiones», lo subraya Felipe Sahagún³. Más bien la falta de reconciliación reabrió una «caja de pandora»⁴ y evidenció que la situación en los próximos meses seguirá siendo frágil.

Al mismo tiempo, ilustró la necesidad de una serie de esfuerzos a lo largo de este año para evitar una nueva escalada de tensiones o empeoramiento de la situación. Es cierto que Irán, Europa y Estados Unidos no desean que se produzca un conflicto en Oriente Medio en 2020. Sin embargo, los constantes movimientos militares de las Fuerzas Armadas iraníes y estadounidenses pueden conducir al riesgo de una colisión con consecuencias irreversibles. Sin embargo, la fragilidad no descarta la necesidad de realizar una serie de esfuerzos a lo largo de este año para evitar una nueva escalada de tensiones o un agravamiento de la situación. Aunque Irán, Europa y Estados Unidos se muestren reacios a desencadenar un conflicto en el Medio Oriente en los próximos

¹ INGBER, Rebecca. «If there was no 'imminent' attack from Iran, killing Soleimani was illegal» *Washington Post*. [Fecha de consulta 15/1/2020]. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/01/15/if-there-was-no-imminent-attack-iran-killing-soleimani-was-illegal>.

² IDREES, Ali; STEWART, Phil. «More than 100 U.S. troops diagnosed with brain injuries from Iran attack». *Reuters*. [Fecha de consulta 10/2/2020]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-tbi-exclusive/exclusive-more-than-100-u-s-troops-diagnosed-with-brain-injuries-from-iran-attack-officials-idUSKBN2041ZK>.

³ SAHAGÚN, Felipe, et al. *Panorama Estratégico 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), p. 55.

⁴ CASTRO TORRES, José Ignacio. «Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora». Documento Informativo 01/2020. IEEE. [Fecha de consulta 9/1/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEEI01_2020CASTRO_SoleimaniMuerte.pdf.

meses, los constantes movimientos militares de las fuerzas armadas iraníes y estadounidenses no siempre son predecibles, lo que significa que no puede ignorar el riesgo de una colisión con consecuencias irreversibles.

La escalada de tensiones comenzó cuando el Gobierno del presidente Donald Trump volvió a imponer las sanciones en 2018 para destrozar la economía iraní o persuadir a ese país de sentarse en otra mesa de negociación. Por otra parte, la Unión Europea (UE), Alemania, Francia y Reino Unido (E3), China y Rusia, como otros miembros del PAIC, decidieron conservar el pacto por razones de seguridad e intereses económicos, y a seguir confiando en los informes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) sobre el cumplimiento a las obligaciones nucleares.

La Administración Trump espera o bien una nueva negociación o bien la caída del régimen debido al colapso económico⁵. Es esta una estrategia que está persiguiendo, desde 2018, pero ninguno de los dos escenarios ha ocurrido hasta ahora. Por lo tanto, la presión militar se consideró una herramienta adicional a las sanciones económicas. Para esto, el Gobierno de Trump aprovechó la calificación del CGRI como una «organización terrorista» para justificar cualquier enfrentamiento militar. Las interacciones alcanzaron su nivel máximo en enero de 2020. Como ha sido evidente en las últimas décadas, el choque entre Irán e Israel, la rivalidad de EE. UU. con Rusia y China y combatir con los grupos armados (muchos denominados como terroristas por ambas partes) han sido promotores de la intervención de Estados Unidos en la región. Si bien la hostilidad entre Israel e Irán ha tenido mucha influencia en la generación del actual orden de Oriente Medio, algunos consideran que el «plan del siglo» presentado por Trump y Netanyahu ha socavado la coexistencia equitativa de los dos Estados de Israel y Palestina, e implicará la persistencia de la inestabilidad en esta área en el futuro⁶.

La expansión de la COVID-19, desde enero de 2020, es otro factor que puede influir en la generación de nuevos escenarios tanto a nivel mundial como en zonas geoestratégicas regionales. Pero, en este caso específico, aunque puede ralentizar los

⁵ SINAIEE, Maryam. «Brian Hook To Iran: Negotiate Or Manage Economic Collapse». *Radio farda*. [Fecha de consulta 28/5/2020]. Disponible en <https://en.radiofarda.com/a/brian-hook-to-iran-negotiate-or-manage-economic-collapse-/30639161.html>.

⁶ KAHLIDI, Rashid. «No deal: why Trump's plan for Palestine will only create more conflict». *The Guardian*. [Fecha de consulta 30/1/2020]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/30/no-deal-why-trumps-plan-for-palestine-will-only-create-more-conflict>.

movimientos de Estados Unidos e Irán, no se espera que disminuya considerablemente el riesgo de un enfrentamiento directo. Estados Unidos ha anunciado que no levantará las sanciones ni permitirá la ayuda financiera por terceros ni descartará la presencia militar para mantener su presión sobre ese país^{7,8}. Washington ha optado por no retirar sus tropas de Irak, ya que Irán mantiene su influencia política y militar en ese país. Tanto Irán como Estados Unidos alegan que mantienen sus presencias en Irak a petición del Gobierno iraquí, cuyo nuevo primer ministro, Mustafa Al-Kadhemi, busca transformar Irak en un país libre del conflicto. Los espacios marítimos pueden ser otros lugares de tensiones entre ambos países. Dadas estas circunstancias, se supone que las tensiones entre Irán y Estados Unidos no han terminado.

Basado en las tendencias recientes, Irán continúa tratando de mantener su programa misilístico, apoyar junto a Rusia a Bashar al-Asad de Siria, continuar la aversión con Israel con una visión más racional que las décadas anteriores, enriqueciendo uranio en el contexto del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y no negociar en condiciones que resulte perder sus «logros» regionales. Las interacciones entre Irán y Estados Unidos pueden seguir siendo muy frágiles, pero ¿qué papel tendrá Europa como actor también involucrado en los asuntos regionales? y ¿cuál es la visión de Irán al respecto? Los siguientes epígrafes intentan responder a esta pregunta.

Política exterior de Irán en 2020

Como veremos a continuación, se espera que las relaciones entre Irán y Europa, en 2020, vayan a contener los siguientes tres temas: el pacto nuclear y el programa de 2015 (PAIC), los problemas de seguridad de Oriente Medio (debido a la proximidad geográfica) y la búsqueda de una solución para los lazos económicos.

Tras la retirada de la Administración Trump del acuerdo nuclear y la reimposición de las sanciones económicas, en noviembre de 2018, Irán decidió mantener su cooperación en el marco del multilateralismo. Esto es algo con lo que todas las facciones dentro del sistema político iraní llegaron a un acuerdo. Como describe Jalil Bayat, «Irán no es un

⁷ ADEBAHR, Cornelius. «Europe Needs a Regional Strategy on Iran». *Carnegie Europe*. [Fecha de consulta 13/5/2020]. Disponible en <https://carnegieeurope.eu/2020/05/13/europe-needs-regional-strategy-on-iran-pub-81769>.

⁸ BOGGS, Squire Patton. «Sanctions Considerations for Companies and NGOs Exporting Supplies to Iran». *Lexology*. [Fecha de consulta 21/5/2020]. Disponible en <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3d71750b-9f78-4a75-8717-94ceaeb819fe>.

Estado unitario y el faccionalismo tiene un impacto sobre los enfoques de política exterior de Irán»⁹.

En años anteriores, el sector transformista del régimen intentó retornar a Irán a la economía globalizada, reorientar la política de «mirada hacia el este» y estimular las transacciones económicas con los países europeos para establecer un equilibrio en sus relaciones exteriores. Además, Hasan Ruhani, a diferencia de Mahmud Ahmadinejad, trató de priorizar las relaciones con los países vecinos en el Oriente Medio sobre la búsqueda de aliados estratégicos en África y América Latina. Esto marcó la diferencia, porque el sector conservador del sistema se inclina por priorizar las relaciones con países que se encuentran en una situación de rivalidad con la «hegemonía imperialista»^{10,11}.

Sin embargo, en 2020 y bajo presión por las sanciones de los Estados Unidos y los desafíos que estrangulan la economía iraní, se prevé que todo el sistema político en Irán alcance su máxima coordinación posible, de tal manera que la discordia interna pase a segundo término. También se fue reduciendo el optimismo extremo sobre el papel de Europa en hacer un «milagro» para invertir en la economía iraní o en la efectividad de su mediación para devolver al presidente Trump al acuerdo de 2015. Todo esto ha dado como resultado que el esfuerzo del lado iraní se centre al menos en evitar el empeoramiento de las relaciones con Europa y, simultáneamente, en reforzar las relaciones con países que todavía están dispuestos a mantener o impulsar una asociación económica de alto nivel.

⁹ BAYAT, Jalil. «Iran Isn't A 'Unitary State,' Domestic Politics Play A Role in Its Foreign Policy». *Lobelog*. [Fecha de consulta 26/11/2019]. Disponible en <https://lobelog.com/iran-isnt-a-unitary-state-domestic-politics-play-a-role-in-its-foreign-policy>.

¹⁰ DEGHANI, Jalal; RADFAR, Firuzeh. «Patrón de la exportación de la revolución en la política exterior del Gobierno de Ahmadinejad». *PKN Journals*. [Fecha de consulta 21/10/2019]. Disponible en http://pkn.journals.isu.ac.ir/article_18_263ff76d83eb732b20fbd07954d5377b.pdf.

¹¹ ZIABAKALAM. «No debemos resumir la esencia de la Revolución Islámica en antiamericanismo/Enseñar solo un caso en dónde la lucha contra Estados Unidos haya sido a favor de nuestros intereses». [Fecha de consulta 20/11/2018]. Disponible en <https://snn.ir/fa/news/724671> اساس-انقلاب-اسلامی-را-انبايد-به-آمریکاستیزی-تقلیل-دهیم-یک-مورد-نشان-دهید-مبارز-ه-با-آمریکابه-منفع-م-م-باشد.

Para ilustrar mejor la dicotomía de las visiones en Irán, se puede citar un informe de 2018 sobre las políticas de Irán. Según las «reseñas de las relaciones de la Unión Europea con Irán en la era de Trump»¹² en el Centro Estratégico Presidencial, se generó un debate que representa las dos opiniones diferentes dentro de la República Islámica de Irán sobre el futuro de las relaciones con Europa. El primer escenario que representa el pensamiento del sector reformista aborda las últimas circunstancias por las cuales Europa ha estado siguiendo una política exterior coherente hacia Irán. Según esto, a pesar de las «agresiones de los neoconservadores estadounidenses» y las «ambiciones rusas», la UE ha buscado por primera vez crear su propia estrategia sobre Irán permitiendo así «aprovechar» esta oportunidad¹³.

Por otro lado, la segunda opinión predice un «futuro borroso» para la Unión Europea en sus relaciones con Irán, debido a que la «dependencia» de los Estados Unidos les hará, a lo largo de las continuas tensiones entre Irán y los Estados Unidos, al final posicionarse en detrimento de los intereses de Irán. Esta corriente propone fortalecer las alianzas con el «eje de resistencia» y la autosuficiencia en asuntos políticos y económicos. Ayatollah Ali Jamenei, el líder que representa principalmente los ideales de esta corriente, había confesado en un discurso semanal su decepción por la poca eficacia de las relaciones del presidente Rohaní con sus homólogos europeos, aunque al final permitió llevarse a acabo cualquier acción que para el Gobierno lo considere oportuno¹⁴.

Como explica Adnan Tabatabai, la política de Hasan Rohaní insta a «normalizar las relaciones con Europa, promover las relaciones con los Estados del golfo Pérsico y minimizar las tensiones con los Estados Unidos». Esto no significa que tenga total autonomía para tomar decisiones en las relaciones internacionales, pues las políticas generales del Estado están planificadas para el interés común a largo plazo. Además, las políticas regionales y el choque con los Estados Unidos se han debido a factores militares, especialmente el papel del CGRI. «Las políticas generales de la República

¹² Centro de Estudios Estratégicos. revisiones de las relaciones de la Unión Europea con Irán en la era de Trump. [Fecha de consulta 21/10/2019]. Disponible en <http://www.css.ir/fa/content/113282/>

. بازبینی روابط اتحادیه اروپا با جمهوری اسلامی ایران و آمریکا در دوران ریاست جمهوری ترامپ

¹³ Ibídem.

¹⁴ Jamenei: no tengo confianza en los europeos. [Fecha de consulta 17/1/2020]. Disponible en <https://farsi.euronews.com/2020/01/17/khamenei-address-nation-on-gasem-soleimani-missile-attck-to-us-iraq-ukraine-plane>.

Islámica están impulsadas por fundamentos principales proporcionalmente más grandes, particularmente por dimensiones chiitas y antiimperialistas»¹⁵. Sin embargo, una ventana flexible permite al sector pragmático facilitar las negociaciones y resolver los desacuerdos con las potencias occidentales¹⁶.

La tensión en el pasado enero provocó una mayor unidad entre las diferentes facciones de la República Islámica de Irán y la crisis económica debido a la simultaneidad de las sanciones y el coronavirus refuerza esta coordinación. En tal caso, se entiende que el poder ejecutivo y, por otro lado, las Fuerzas Armadas (que también incluye el CGRI) coordinan estrechamente sus políticas regionales a lo largo de 2020. Incluso antes de estos acontecimientos, al perder la esperanza en las inversiones de compañías multinacionales, instituciones gubernamentales y paraestatales dentro del Estado iraní han regresado a la «política de resistencia» para hacer frente a los choques¹⁷.

A pesar de la ausencia de una declaración oficial o explícita, hay evidencias de que el Gobierno de Rohaní favorezca el diálogo y la cooperación con una Europa cohesiva, ya que una Europa dispersa se desliza más fácilmente hacia las políticas de su aliado, Washington. En cambio, la autonomía de la Unión Europea en sus decisiones le permitiría reformar un mejor equilibrio en las relaciones con otras potencias globales. Esto significa que, en los últimos años, Irán se ha centrado en promover el diálogo con los Gobiernos europeos, principalmente en el marco de las relaciones con la UE y a tener menos en cuenta las políticas internas de cada Gobierno europeo. También podemos contrastar el ejemplo del Reino Unido de que, tras su retirada de la UE, a pesar de seguir siendo parte del acuerdo nuclear, en algún momento podría acabar aplicando políticas diferentes a las de los países de la UE.

Aparte de la diplomacia, también Irán no ha dejado de emplear el «poder duro» mediante sus *proxies* y su programa de misiles. El enriquecimiento de uranio causó preocupación al parecer que se convertiría en el tercer componente de este «poder duro». Aunque Irán es miembro del TNP y ha desestimado su interés en tener bombas

¹⁵ TABATABAI. Adnan, *et al.* «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS) 2019, p. 17.

¹⁶ Las elecciones en Irán se restringen por el Consejo de Guardianes de la Constitución, lo cual se acusa de ser poco democrático. En todas formas, el resultado de las elecciones al Parlamento convocadas en febrero del 2020 no afecta en la política exterior en el presente año.

¹⁷ Presidencia en su visita con el ministro, viceministros y altos funcionarios del Ministerio de Exteriores: la política exterior tiene una estrecha relación con la integridad nacional. [Fecha de consulta 26/8/2019]. Disponible en <http://www.president.ir/fa/110708>.

atómicas, el acuerdo nuclear de 2015 le otorgó una dimensión legal adicional. La escalada de tensiones con Estados Unidos, desde 2019, se debe, entre otras razones, a los dos «poderes duros» que Irán aún posee. En los últimos años, la Fuerza Quds ha perseguido el objetivo de aumentar la influencia en Irak, Siria y Yemen. Además, tal y como alegan los estrategas iraníes, esto justifica su «profundidad estratégica» para mantener la seguridad fronteriza contra grupos terroristas como Dáesh¹⁸. El CGRI propaga los sentimientos chiíes como catalizador para la formación de alianzas «antiimperialistas» y anti-Dáesh, como la Fuerzas de Movilizaciones Populares (*Hashd al Shaabi*), Hezbollah, Hamas, por las que se les acusa de «sectarismo» por Estados Unidos, Israel y Arabia Saudí.

Paradójicamente, Irán ha intentado, al mismo tiempo, mantener moderadamente buenas relaciones políticas y comerciales con algunos países con una población de mayoría suní, como Turquía, Qatar y Omán y, ocasionalmente, con los Emiratos Árabes Unidos (a través de Dubái), esto implica que se descarte la teoría de la guerra chií-suní que predomina en muchos análisis geopolíticos. En este contexto, el caso más controvertido es su relación con Arabia Saudí. Ser un rival de esta potencia petrolera no ha sido el objetivo principal de Irán, y Riad tampoco ha sido una amenaza para la seguridad de Teherán¹⁹, pero la «rivalidad» ha estado principalmente marcada por el enriquecimiento de uranio durante las últimas dos décadas y el entrenamiento de *proxies* para lidiar con la presencia estadounidense e israelí. El apoyo a los insurgentes hutíes comenzó, según alega Teherán, para defender «una población bajo la opresión tiránica», un término altamente inspirado de la literatura chií, aunque más tarde le surgiría la idea de equiparlos con misiles y drones para contener las «amenazas regionales» contra Irán. Paradójicamente, la política de Teherán en Damasco es continuar su apoyo a al-Asad, mientras que sobre el movimiento turco y la tensión entre Rusia-Siria y Turquía (como miembro de la OTAN) ha preferido adoptar una política de mediación²⁰. Pese a los desacuerdos con Ankara en la guerra de Siria, conservar las

¹⁸ ROUHI, Mahsa; AJILI, Hadi. «Iran's Military Strategy». *Survival: Global Politics and Strategy*, Volumen 61, Edición 6, pp. 139-152. [Fecha de consulta 11/2019]. Disponible en <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-december-2019january-2020/616-11-ajili-and-rouhi>.

¹⁹ GERANMAYEH, Ellie, *et al.* «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS) 2019, p. 43.

²⁰ «Iran says it is ready to mediate between Turkey and Syria». *Reuters*. [Fecha de consulta 8/2/2020]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-iran-turkey/iran-says-it-is-ready-to-mediate-between-turkey-and-syria-idUSKBN2020HO>.

relaciones con Turquía es importante para Irán, puesto que más allá de seguir siendo un socio comercial, comparte una visión similar con respecto a los kurdos y la realidad de coexistencia en Siria²¹. Al mismo tiempo no hay que confundirla con una alianza en Siria. La visión de Turquía y otros miembros de la OTAN con respecto a Siria son distintas a la de Irán, «es evidente que Irán quiere garantizar la supervivencia del régimen de Asad y evitar cualquier amenaza para el régimen sirio...», afirma Hadi Khodabandeh Loui, analista turco²².

No solo con Turquía, sino también con otros miembros de la OTAN (excluyendo Estados Unidos), Irán ha tratado de evitar la confrontación. el miedo al conflicto en la zona fronteriza fue la razón para apoyar el decreto del parlamento iraquí para poner fin a la presencia de tropas extranjeras. Hasan Rohaní anunció en una rueda de prensa en enero que incluso desearía que las tropas europeas abandonasen Irak, aunque también estaría dispuesto a cooperar si hubiera algún tipo de interés mutuo²³. Mientras Teherán intenta demostrar su fortaleza marítima, anunció en septiembre del 2019 un plan de esfuerzo para la paz marítima en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU o UNGA, por sus siglas en inglés) para empujar un diálogo entre los países del Golfo. Aunque el riesgo de un enfrentamiento depende principalmente de los movimientos de Estados Unidos e Irán, todos los países involucrados en Irak pueden sufrir el riesgo de un choque no deseado durante 2020.

La hostilidad entre Irán e Israel sigue siendo uno de los mayores puntos polémicos entre Irán y Occidente. Esto es considerable debido a que Ali Jamenei volvió a llamar recientemente al Estado de Israel un «tumor canceroso» e insistió en «un referéndum como solución final» para el futuro de Palestina²⁴. Es sabido que en Irán hay segmentos políticos o académicos que abogan por la cuestión de la convivencia entre

²¹ SÖKMEN; MELIKE, Janine; MARTÍNEZ, Irene; DE PEDRO, Nicolas. «Russia, Iran and Turkey, a common strategy in Syria?». CIDOB. [Fecha de consulta 1/5/2018]. Disponible en https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_196/russia_iran_and_turkey_a_common_strategy_in_syria.

²² HADI, Khodabandeh Loui. «Would Iran confront Turkey in the Idlib frontier?». [Fecha de consulta 5/3/2020]. Disponible en <https://www.aa.com.tr/en/analysis/would-iran-confront-turkey-in-the-idlib-frontier/1755905>.

²³ «UE en respuesta a Irán: no abandonaremos Irak». [Fecha de consulta 15/1/2020]. Disponible en <https://farsi.euronews.com/2020/01/15/the-eu-in-response-to-iran-s-warning-we-will-not-leave-iraq>.

²⁴ «Jamenei afirma que “el virus del sionismo no durará mucho” y describe a Israel como “un tumor canceroso”». [Fecha de consulta 22/5/2020]. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-jamenei-afirma-virus-sionismo-no-durara-mucho-describe-israel-tumor-canceroso-20200522151955.html>.

dos Estados^{25,26,27}, mientras que, en la práctica, la política hacia Israel se determina por la CGRI, la cual ha insistido durante todos estos años en mantener la amenaza existencial con Tel Aviv. Sin embargo, la incapacidad de Irán de dañar un Israel atómico ha llevado a algunos analistas a interpretar esta hostilidad como un intento para llegar a una «disuasión equilibrada»²⁸. Debido a las profundas hostilidades, se prevé que el acercamiento entre Abu Dhabi y Tel Aviv no sea un factor determinante para motivar a Irán marchar por el camino de reconciliación con Israel. Debido a las ambiciosas estrategias de Irán e Israel, y por ignorar la resolución del dilema a través del derecho internacional, este problema ha seguido siendo un nudo gordiano.

Por más importante e inalcanzable que puede parecer el cese de hostilidades entre Irán e Israel, en 2020 Irán sigue manteniendo abiertas las ventanas del diálogo con los miembros del PAIC. Mientras se extiende el problema de la pandemia, Irán busca fortalecer la diplomacia²⁹ y ha mostrado signos de cercanía con China, como su mayor socio comercial actual. La salida de empresas europeas desde 2018 y los desafíos actuales hicieron que la presencia de China pareciera más prominente³⁰. Mehran Haghirián destaca las nuevas políticas de Irán hacia el Este: «Aunque un campo de política exterior en Irán busca expandir las relaciones con la UE, así como con China y Rusia, los tomadores de decisiones de Irán parecen más inclinados hacia el otro campo, más poderoso, que desconfía de la UE y pide centrarse en las relaciones con países del este de Eurasia, concretamente Rusia, China e India»³¹.

²⁵ Sadeq Zibakalam: sigo reconociendo Israel como país. [Fecha de consulta 8/10/2018]. Disponible en <https://www.eghtesadnews.com> بخش-سایر رسانه-ها-243093/61-صادق-زيباکلام-خطاب-يه-رئيس-دانشگاه-آزاد-همچنان- / اسرائیل-را-يہ-رسميت-می-شناسم.

²⁶ Activista reformista: debemos reconocer Israel para alejar el riesgo de conflicto. [Fecha de consulta 28/5/2019]. Disponible en <https://www.alef.ir/news/3980319057.html>.

²⁷ Mohammad Jatami dice que Irán está interesado en crear un gobierno palestino independiente al lado de Israel, con la condición que el gobierno popular de Palestina así lo desee. [Fecha de consulta 22/7/2005]. Disponible en <https://da.azadiradio.com/a/1693668.html>.

²⁸ MAHER, Nora. «Balancing deterrence: Iran-Israel relations in a turbulent Middle East». *Emerald*. [Fecha de consulta 17/1/2020]. Disponible en

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-06-2019-0085/full/pdf?title=balancing-deterrence-iran-israel-relations-in-a-turbulent-middle-east>.

²⁹ FATHOLLAH-NEJAD, Ali. «Iran's corona-diplomacy». *Brookings*. [Fecha de consulta 29/4/2020]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/29/irans-corona-diplomacy>.

³⁰ DADPAY, Ali. «How the coronavirus is cementing Iran's tilt towards China». *Atlantic Council*. [Fecha de consulta 7/5/2020]. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/how-the-coronavirus-is-cementing-irans-tilt-towards-china>.

³¹ HAGHIRIAN, Mehran, et. al. «Insights; Iran's Bilateral Relations in the New Eurasian Context». National University of Singapore and Bourse and Bazaar, julio 2020, p. 7. [Fecha de consulta 29/7/2020]. Disponible en <https://www.bourseandbazaar.com/research-1/2020/6/4/iran-in-the-new-eurasian-context>.

Simultáneamente, Teherán ha buscado diversificar los lazos para contrarrestar las presiones y tener alternativas en sus relaciones exteriores. En este sentido, Teherán busca interactuar con Europa para equilibrar su báscula y salvar un acuerdo nuclear debilitado, aunque aún en vigor. Para evadir las sanciones hace que, para Irán, sea conveniente que «Europa trabaje con China y Rusia para poner en marcha los mecanismos económicos en el comercio con Irán»³². El problema del coronavirus será una razón más para emplear la diplomacia y maximice sus intereses, como el lanzamiento del canal financiero INSTEX por parte de la Unión Europea y el E3 en marzo de 2020³³.

En cuanto a las previsiones para los próximos meses, tal vez veamos una serie de esfuerzos por parte de Teherán para dialogar sobre los acontecimientos en Oriente Medio, cuestiones relacionadas con el acuerdo nuclear y reuniones en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la expiración del embargo de armas. Este último será especialmente controvertido ya que Washington intenta presionar a Europa para acompañarle en sus estrategias sobre Irán. En cambio, Irán tratará de convencer a Europa de que esto podrá dañar por completo el PAIC. Según Hossein Musavian, exdiplomático e investigador iraní en una universidad de Estados Unidos, si Washington finalmente logra extender el embargo en el contexto del Consejo de Seguridad, será muy probable que Irán salga del TNP y del JCPOA que hará que la adopción de nuevas medidas para enriquecer uranio esté fuera del alcance del OIEA.³⁴ En este caso, podemos esperar que Irán inicie nuevas rondas de negociaciones con el nuevo Gobierno de Estados Unidos en el próximo año. Esto podría ser uno de los escenarios y, hasta el momento, ninguna autoridad iraní se ha posicionado al respecto. Sin duda, llegar a esta etapa no sería una opción favorable para Irán y, para evitarlo, prefirió seguir probando las conversaciones con los miembros de los acuerdos nucleares.

³² THOMSON, Adam; SHAH, Sahil. «Europe, Iran and the United States: A Roadmap for 2020». *European Leadership Network (ELN)*. 2020, p. 8.

³³ «Las potencias europeas suministran productos médicos a Irán por primera vez gracias al INSTEX». *Europapress*. [Fecha de consulta 31/3/2020]. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-potencias-europeas-suministran-productos-medicos-iran-primera-vez-gracias-instex-20200331111045.html>.

³⁴ Un plan de cuatro fases para enfrentar las medidas de Estados Unidos: en el caso de la renovación del embargo armamentístico, Irán deberá suspender el tratado de no proliferación. [Fecha de consulta 5/5/2020]. Disponible en <http://newspaper.hamshahrionline.ir/id/99748/-آمادهای-برای-مقابله-اقدامات-آمریکا.html>.

Factor económico, ¿está Irán colapsando debido a las presiones?

La economía es un factor en la orientación de la política exterior y la seguridad internacional, también se supone que es el talón de Aquiles de un país.

El Gobierno de los Estados Unidos intentó sacar a Irán del mercado mundial del petróleo y cortar sus venas financieras de la economía del siglo XXI. Otro desafío ha sido el cumplimiento de Irán con todos los requerimientos establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF, por sus siglas en inglés). Todos estos desafíos han tenido un grave impacto en el comercio entre Irán y Europa³⁵, de tal modo que el volumen de comercio de Irán en los años 2019 y 2020 fue notablemente inferior al comercio durante las sanciones entre el 2012 y 2015 (datos de Eurostat).

Es evidente que las sanciones han afectado duramente a la economía de Irán. Algunos economistas sostienen que la economía iraní ha logrado resistir muchos años de dificultades, pero es la primera vez en los últimos 70 años que el Gobierno iraní prácticamente no puede contar con los ingresos petroleros en su presupuesto anual. Irán está experimentando dos años consecutivos del crecimiento negativo³⁶ y la crisis del coronavirus surgió un *shock* dual para este país. Las planificaciones para el presupuesto durante el nuevo año iraní (21 de marzo de 2020 al 20 de marzo del 2021), los ingresos petroleros ocupan 16 % del Producto Interno Bruto (PIB) al suponer que Irán exporte un millón de barril del crudo diario a 50 euros cada uno³⁷, algo que se ve casi imposible suceder. Si bien Jamenei ha nominado al año nuevo iraní (desde 20 de marzo de 2020) como «año de impulsar la producción», las estadísticas indican la caída significativa del poder adquisitivo y el desajuste de la inflación con el salario mínimo. El aumento al 200% del precio de la gasolina en diciembre pasado, que causó el descontento popular y asesinato de protestantes en Irán³⁸, está asociado con el déficit presupuestario causado principalmente por las sanciones. El Gobierno iraní ha tenido que recortar algunos de los subsidios a los servicios públicos y privatizar algunas

³⁵ GERANMAYEH, Ellie ; LAFONT RAPNOUIL, Manuel. «Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019, p. 61.

³⁶ Estimaciones del FMI en abril del 2020. [Fecha de la consulta 26/5/2020]. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Statistical%20Appendix>.

³⁷ El mundo de la economía: concentración del petróleo en el presupuesto del 1399. [Fecha de la consulta 20/20/2019]. Disponible en <https://donya-e-eqtesad.com-بخش-بانک-بیمه-3602537/16-غلظت-نفت-در-بوندجه>.

³⁸ En noviembre de 2019, tuvieron lugar protestas masivas en Irán que dejó cientos de muertes según fuentes no-oficiales. Según el informe estatal fueron asesinados 230 ciudadanos, mientras Amnistía Internacional publicó recientemente la identidad de 304 de los ciudadanos asesinados en la protesta.

organizaciones y empresas como la Organización de Seguridad Social para compensar el déficit.

Como se mencionó anteriormente, la caída del comercio con la Unión Europea ha empujado a Irán a volverse más dependiente de China. Si la economía iraní logra superar el coronavirus, tal vez no habrá un riesgo de colapso. Sin embargo, el impacto del coronavirus tendrá un impacto mayor que las sanciones³⁹ y puede incitar insurrecciones. Si bien el mercado iraní, como todos los países afectados por el coronavirus, necesita un mayor acceso a medicamentos, dispositivos médicos y un préstamo de organizaciones internacionales, el Gobierno de Trump ha negado el levantamiento de las sanciones para castigar a Irán por no haberse sentado en una nueva mesa de negociaciones. Como destaca Richard Nephew, experto en sanciones económicas en la Administración del expresidente Barack Obama, a pesar de que el presidente Trump argumenta que la medicina y aparatos médicos no son artículos sancionados, en realidad, las transacciones de bienes básicos y humanitarios con Irán están obstruidas por un bloqueo integral⁴⁰. «La administración del presidente Trump ve el coronavirus como otro factor que puede colapsar el sistema económico de Irán»⁴¹ afirma Ali Vaez, analista del Grupo de Crisis Internacional con sede en Washington. A medida que el presidente Trump continúa con su política de máxima presión, la población iraní será la víctima de sanciones sin afectar a las estrategias regionales de la República Islámica.

La dimensión económica del PAIC ha resultado ser la más vulnerable. Las sanciones económicas fueron las primeras en mostrar síntomas, las repercusiones fueron la reducción de las exportaciones de petróleo y la masiva desinversión causada por la retirada de muchas empresas extranjeras, la caída de ingresos *per cápita*, el descontento popular y una mayor securitización por parte del Estado⁴². El Gobierno iraní importa alrededor del 4 % de las unidades de medicamentos consumidos

³⁹ ENGLAND, Andrew; BOZORGMEHR, Najmeh, «Why coronavirus could hit Iran harder than US sanctions». *Financial Times*. [Fecha de la consulta 22/3/2020]. Disponible en <https://www.ft.com/content/ba417ace-6474-11ea-b3f3-fe4680ea68b5>.

⁴⁰ «¿Ayudará el coronavirus a reducir las sanciones a Irán?». *BBC persa*. Programa reproducido en 04/2020, minuto 12. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Btfl-0wuQDo>.

⁴¹ «¿Cuáles serán las consecuencias económicas de la Covid-19 para el mundo e Irán?». *BBC persa*. Programa de debate reproducido en 04/2020, minuto 21. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9MFnoCkhPkg>.

⁴² BEHRAVESH; Maysam. «Escalating External Pressure and Intensifying Internal Repression in Iran». *Inside Arabia*. [Fecha de la consulta 26/8/2019]. Disponible en <https://insidearabia.com/escalating-external-pressure-and-intensifying-internal-repression-in-iran>.

internamente de países europeos, una cantidad pequeña pero de gran importancia, y espera utilizar INSTEX para realizar la importación con fines humanitarios.

En resumen, las condiciones económicas, además de ser un factor determinante en los acontecimientos dentro del país, también pueden moldear la política de Irán con otros actores internacionales.

Europa en la alianza transatlántica: salvar el acuerdo nuclear con Irán

Hasta enero de 2020, las autoridades europeas intentaron en varias ocasiones persuadir a la Administración Trump para que volviera al PAIC, no solo como un acuerdo para la prevención de la proliferación de armas atómicas, sino también como un fruto de la alianza transatlántica y la coordinación política entre Europa y Estados Unidos. Desde enero de 2020 y debido a la escalada de tensiones, se evidenciaron que estos intentos dejaron de tener éxito sin dar los resultados esperados.

Más allá de esta situación, la retirada de Estados Unidos de diversos acuerdos internacionales había arrojado una sombra sobre el papel de ese país en el multilateralismo global. Romper unilateralmente el acuerdo con Irán y reactivar las sanciones secundarias (o extraterritoriales) contra cualquier país o empresa que negocie con ese país, transmitió el mensaje de que el presidente Trump había dado menor valor a las relaciones transatlánticas. Otra consecuencia ha sido revelar que la UE es vulnerable a los choques externos. Esto hizo que Europa se enfrentara a esta pregunta clave: «¿qué pasaría si Estados Unidos ejerciera su presión en futuro para dañar los intereses de Europa con otros socios como China y Rusia?»⁴³.

Se considera un axioma que la alianza con Estados Unidos seguirá teniendo un lugar importante en las políticas de la UE debido a que la posición de Estados Unidos tendrá un papel decisivo en la seguridad europea durante la próxima década, pero con un mayor escepticismo y menor optimismo que en el pasado. Según un informe sobre la perspectiva de seguridad de Europa hasta el 2030, la UE confrontará de modo solitario retos en diversas cuestiones como el tema migratorio, tecnológico, la seguridad y defensa en el Oriente Medio, ante la cual buscará satisfacer sus necesidades mediante

⁴³ LEONARD, Mark; SHAPIRO, Jeremy. «Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019, p. 5.

el fortalecimiento de las capacidades propias y emanciparse de «los paraguas de Washington»⁴⁴. Para materializar esto se requiere una nueva orientación, proponiéndose que Europa, ante una nueva oleada del proteccionismo en el mundo, tendría que replantear y recrear el liberalismo europeo basado en pragmatismo de modo que, por ejemplo, puede fortalecer relaciones con potencias emergentes como China para maximizar sus intereses⁴⁵. El año 2020 puede ser el comienzo del debate sobre estos posibles cambios paradigmáticos para la presente década. Algunos analistas destacan la «soberanía y autonomía estratégica» para la toma de decisiones colectivas de forma autónoma de otras potencias mundiales, lo que podría ser un proceso lento a largo plazo. La fragmentación en Europa, la falta de una coordinación total a nivel comunitario y las vulnerabilidades económicas son algunos de los obstáculos más importantes.

Centrándose en las políticas hacia Irán, Europa compuesta por la UE y el Reino Unido hasta el momento han demostrado intereses comunes para conservar con el PAIC. A pesar de muchas circunstancias, todavía «no hay otra alternativa al PAIC para proteger los intereses de Europa»⁴⁶. La preservación del pacto requiere acción, pragmatismo y «reactivar una diplomacia vigorosa por parte de la UE y E3 para continuar con el interés de Europa y evitar el dominio de la política exterior coercitiva de los neoconservadores norteamericanos»⁴⁷.

⁴⁴ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». *Documento de Análisis* 08/2019. IEEE. [Fecha de la consulta 6/3/2019]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.pdf.

⁴⁵ SUS, Monika; HADEED, Marcel, *et. al.* «European Security 2030». *Hertie School y Escuela de Economía de Londres (LSE) y Dahrendorf Forum*, 09/2019, p. 16.

⁴⁶ THOMSON, Adam; SHAH, Sahil. «Europe, Iran and the United States: A Roadmap for 2020». *European Leadership Network (ELN)*. 2020, p. 8.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 9.

Los autores de un análisis sobre el futuro de las políticas de Europa sobre Irán sostienen que «la UE y E3 están convencidos de que el diálogo es la mejor manera de aliviar las preocupaciones sobre el futuro del PAIC y más allá»⁴⁸. El diálogo como se mencionaron anteriormente, puede abarcar cuestiones nucleares, regionales y económicas, y contiene estas características: «amplio en su alcance, cooperativo en campos de interés mutuo, crítico en áreas de desacuerdo y constructivo en tono y práctica»⁴⁹.

Comenzando con el tema del pacto nuclear, se argumenta que cumplir con el PAIC permitirá a Europa eliminar la dimensión nuclear en medio de las fragilidades geopolíticas en Oriente Medio y ayudar a reducir la probabilidad de desencadenar un conflicto más grande. Aunque el choque de enero del 2020 mostró que esta hipótesis es insuficiente, se argumenta que por el momento no se dispone de una mejor alternativa. Mantener el PAIC no solo tiene una justificación legal y de seguridad, sino que —como vemos en el siguiente mapa— también es favorable en la opinión pública, aunque con resultados heterogéneos. En una encuesta realizada por PEW en 2019, muchos ciudadanos europeos (y sobre todo Europa occidental) votaron a favor del pacto nuclear con Irán, marcado en el mapa en color azul que representa 50 % o mayor. Sin embargo, algunos ciudadanos de los países de Europa Central-Oriental, por razones desconocidas, se han mostrado a favor de la estrategia de Trump, marcado en color verde. Indudablemente, las decisiones políticas de los países miembros son asimétricas y esto exige una estrategia que garantice el beneficio de la mayoría de los ciudadanos de los Estados miembros. Una vez publicados los resultados del 2020, se podrá tener una argumentación más actualizada.

⁴⁸ TABRIZI, Ansieh Bassiri; THIERRY, Coville; JALILVAND, David Ramin. «Better Together: Brexit, The E3 and the Future of Europe's Approach Towards Iran». Friedrich Eberto Stiftung (FES). 4/2018, p. 5.

⁴⁹ ALAADIN, Ranj, *et al.* (2019), «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS), p. 96.

Opinión pública en Europa sobre la salida de EE.UU del pacto nuclear con Irán (2019)

50% < en contra de la retirada del pacto / 50% > a favor de la retirada del pacto

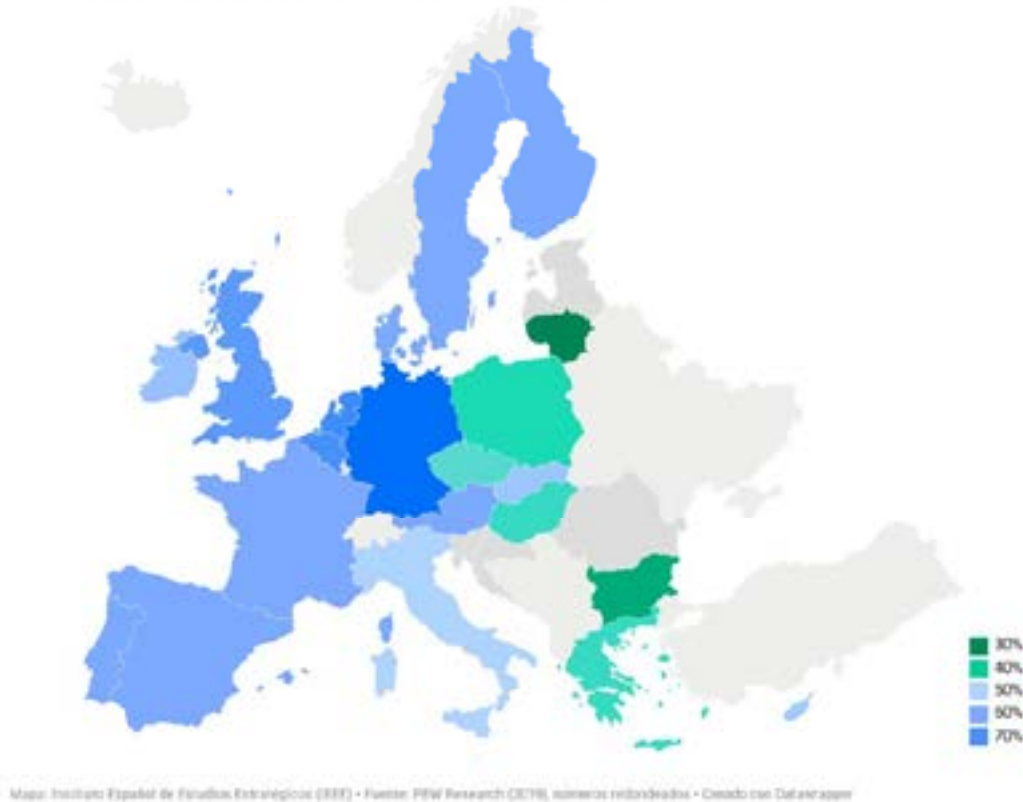


Figura 1. Opinión pública de los ciudadanos europeos sobre la retirada de Trump del PAIC. Fuente: elaboración propia a partir de datos del centro PEW (2019).

La autonomía estratégica en defensa y sus carencias es otro tema que está siendo debatido recientemente. Por ejemplo, se ha planteado la idea de la autosuficiencia en defensa y «crear un ejército europeo» en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Debido a las limitaciones de esta idea, parece que no será una estrategia a corto plazo y, por el momento, parece que Europa está en su mejor interés para fortalecer el «pilar europeo de la OTAN y llevar a cabo operaciones conjuntas de forma autónoma». En otras palabras, Europa en este momento ve la idea del Ejército europeo como «un complemento eficiente de la OTAN», y la autonomía estratégica sirve «para promover la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras, y promover los intereses comunes de los ciudadanos europeos»⁵⁰. Los dos elementos

⁵⁰ LEONARD, Mark; SHAPIRO, Jeremy. «Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019, pp. 5-11.

mencionados (es decir, el pacto con Irán y la autonomía en seguridad y defensa) son complementarios. Elieh Geranmayeh, analista en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR), propone que las políticas europeas podrían centrarse en prevenir nuevas inestabilidades en la región, ya que tiene una mayor consecuencia en la seguridad de Europa que en cualquier otra potencia presente en el área⁵¹.

Aunque Estados Unidos y Europa comparten puntos de vista en sus relaciones con los países árabes y con Israel, el problema ha sido la mejor manera de aplicar estas políticas. A diferencia de Estados Unidos, que se considera un incuestionable partidario de los movimientos israelíes, Europa ha optado por rechazar la anexión de Tel Aviv de Cisjordania. Asseburg y Lintl proponen que los actores de la UE, en coordinación con Reino Unido, puedan utilizar su influencia y los principios del derecho internacional público para prevenir las expansiones que están siendo realizadas tras la luz verde que fue otorgada con el «acuerdo del siglo»⁵². Si hubiera un intento firme y eficaz para solucionar el dilema de Israel-Palestina, también se podría negociar con Irán para girar el timón de su política.

La mediación entre Irán y Arabia Saudí podría parecer menos complicada. El Grupo Internacional de Crisis propone que, para 2020, «será necesaria la mediación para mantener abierta una ventana del diálogo regional con la idea de prolongar el cumplimiento del PAIC y evitar la escalada de tensiones con Arabia Saudí». Aunque Irán normalmente tenderá a utilizar mediadores regionales como Omán o Pakistán para dialogar con los Estados del Golfo, los Estados europeos también podrían ayudar a impulsar el diálogo, elevar la confianza entre ellos y poner fin a conflictos regionales como el caso de Yemen⁵³.

Las decisiones de la UE y E3 pueden ser muy influyentes en los escenarios posteriores. Una cuestión compleja —según se mencionó en el apartado anterior— es el futuro del embargo armamentístico de la ONU a la República Islámica. Granmaye ha planteado que «Francia, Alemania y el Reino Unido tendrán que decidir si apoyan la

⁵¹ GERANMAYEH, Ellie, *et al.* «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». *Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS)*. 2019, p. 52.

⁵² LINTL, Peter; ASSEBURG, Muriel, «Annexations in the West Bank: Europeans need to punch their weight». *German Institute for International and Security Affairs*. [Fecha de la consulta 20/5/2020]. Disponible en <https://www.swp-berlin.org/en/publication/annexations-in-the-west-bank-europeans-need-to-punch-their-weight>.

⁵³ «The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem?». Bruselas: International Crisis Group, 16/1/2020, Informe sobre el Oriente Medio, número 210.

causa de los Estados Unidos o si se oponen. Ninguna de las opciones es ideal y cualquiera de las dos podría tener consecuencias desastrosas para el acuerdo nuclear de 2015. La mejor opción podría ser dejar que expire el embargo, pero simultáneamente forzar nuevas condiciones estrictas sobre las transferencias de armas convencionales»⁵⁴.

Finalmente, el tercer pilar es la economía lo que distingue a la Unión Europea como bloque. La Unión intenta perseguir los lazos económicos de manera que satisfagan sus objetivos geoestratégicos.

Los elementos para impulsar el diálogo

Con base en las circunstancias de 2019 hasta la mitad de 2020 analizadas en el capítulo anterior, existe alguna evidencia de la materialización de los tres elementos: cumplimiento del JCPOA, estrategias regionales y herramientas económicas. Al mismo tiempo, varios obstáculos diluyen las expectativas.

En abril de 2020, el Consejo de la Unión Europea se sumó a la invitación de las Naciones Unidas en el alto el fuego inmediato a la luz de la pandemia mundial de coronavirus^{55,56}. Simultáneamente, Francia anunció retirar temporalmente sus tropas de Irak como una posible medida táctica. Además, las autoridades iraníes anunciaron estar negociando con Rusia el cese al fuego en Yemen y Siria. Arabia Saudí, por su parte, ha anunciado pausar el ataque contra Yemen. Estos parecen ser pasos que pueden aproximar la posición de los actores presentes en la región para calmar la situación.

Varios exdiplomáticos estadounidenses y europeos le pidieron a Trump que suavizase las sanciones contra Irán, lo que hasta el momento no ha sucedido⁵⁷. El Gobierno de

⁵⁴ GERANMAYEH, Elie. «How Europe can avert a clash over the Iran arms embargo». *ECFR*. [Fecha de la consulta 29/4/2020]. Disponible en https://www.ecfr.eu/article/commentary_how_europe_can_avert_a_clash_over_the_iran_arms_embargo.

⁵⁵ «COVID-19: UN chief calls for global ceasefire to focus on 'the true fight of our lives'». *News UN*. [Fecha de la consulta 23/3/2020]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>.

⁵⁶ «Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU on the UN Secretary General's appeal for an immediate global ceasefire». Consilium Europa. [Fecha de la consulta 3/4/2020]. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/03/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-un-secretary-general-s-appeal-for-an-immediate-global-ceasefire>.

⁵⁷ MORELLO, Carol. «Former U.S. diplomats and European leaders call for easing sanctions against Iran». *The Washington Post*. [Fecha de la consulta 6/4/2020]. Disponible en

Estados Unidos en los próximos meses dará un paso más e intentará reactivar las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU (Resolución 2231) para impedir que Teherán acceda o exporte armamentos convencionales. Según un reportaje de *The New York Times*, la Administración de Trump parece firme en su política de «máxima presión» y le conviene retornar las sanciones de la ONU con o sin consultar con los otros miembros del Consejo⁵⁸. En los próximos meses se verá si las partes –en este caso Francia y Reino Unido entre otros miembros europeos no permanentes– quieren prevenir o retrasar otra escalada de tensiones en Oriente Medio o en cambio generar nuevos escenarios para el año siguiente. En cualquier caso, la votación por la resolución de Estados Unidos para extender el embargo de armas a Irán será uno de los temas polémicos de política exterior para las potencias involucradas en el Consejo de Seguridad.

Para ayudar a Irán a mitigar el efecto de la pandemia, la UE y el E3 anunciaron que habían lanzado en marzo el Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales (INSTEX) que sirve para exportar materiales básicos a Irán a través de vehículos con fines especiales (SPV, por sus siglas en inglés). Los préstamos financieros también son altamente efectivos en los tiempos de la pandemia. Josep Borrell, alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, anunció el apoyo formal de la UE para levantar las sanciones contra Irán y para otorgar 5.000 millones de euros a través de mecanismos de emergencia del Fondo Monetario Internacional⁵⁹. La solicitud de Irán en la concesión de préstamos ha sido rechazada por Estados Unidos quien, dentro del FMI, posee una gran cuota de los derechos especiales de giro (DEG)⁶⁰ y un poder de veto que cuenta como mayoría absoluta⁶¹. Mientras tanto, Irán y Europa han estado tratando de materializar este tema a través de INSTEX. En este sentido, el

https://www.washingtonpost.com/national-security/former-us-diplomats-and-european-leaders-call-for-easing-sanctions-against-iran/2020/04/06/50444b3a-77a5-11ea-8cec-530b4044a458_story.html.

⁵⁸ SANGER, David. «To Pressure Iran, Pompeo Turns to the Deal Trump Renounced». *The New York Times*. [Fecha de la consulta 26/4/2020]. Disponible en

<https://www.nytimes.com/2020/04/26/world/middleeast/us-iran-nuclear-deal-pompeo.html>.

⁵⁹ «Borrell lamenta el veto de EE. UU. en el FMI a la petición de ayuda de Irán por el coronavirus». *Europapress*. [Fecha de la consulta 22/4/2020]. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-lamenta-veto-eeuu-fmi-peticion-ayuda-iran-coronavirus-20200422203859.html>.

⁶⁰ «IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors». Fondo Monetario Internacional. [Última actualización 26/5/2020]. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>.

⁶¹ HOUTVEN, Leo Van. «Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability». Washington: Fondo Monetario Internacional 2002, p. 12. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam53/pam53.pdf>.

mecanismo INSTEX intenta materializar parte de las expectativas económicas de Teherán para salvaguardar el trato.

El tema de Israel-Palestina y el programa de misiles serían otros dos temas para debatir. El primero ha sido fundamental para generar la situación actual, y su resolución podría depender de cómo implementar la idea de dos Estados de modo constructivo para que todos los actores regionales lo lleguen a reconocer, pero eso parece muy difícil de lograr en 2020. La UE se ha opuesto formalmente contra los planes expansionistas de Tel Aviv y las posiciones recientes de Teherán sobre Israel. La segunda cuestión también relacionada con lo anterior es el programa de misiles de la República Islámica. Es casi improbable que Irán deshaga los misiles balísticos, pero como argumenta International Crisis Group, «el tema de discusión podría centrarse en no aumentar el alcance de los misiles y cambiar políticas regionales de Irán en cambio de mecanismos económicos». El informe añade: «de esta manera, incluso en ausencia de la cooperación con Estados Unidos, Europa puede salvar a PAIC... de otra manera esto puede acelerar la muerte del PAIC y marginar los países europeos»⁶².

El diálogo también sirve para revisar los desacuerdos. Teherán reclama que la UE elogia el JCPOA sin hacer lo suficiente para salvarlo. Los problemas regionales, la presión de Estados Unidos y el encarcelamiento de personas con doble nacionalidad en Irán por cargos de espionaje pueden crear dificultades. No obstante, la cooperación nuclear entre Irán y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) también se ha descrito tras la visita del director general del OIEA, Rafael Grossi, a Irán. A pesar de los obstáculos, la evidencia muestra que las puertas de la diplomacia permanecerán abiertas en los próximos meses.

Conclusiones

En este documento hemos analizado brevemente los puntos que, en 2020, pueden ser objeto de diálogo entre Irán y Europa (principalmente la UE, pero también el Reino Unido). El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), las cuestiones de Oriente Medio y poner operativo un canal financiero independiente son los puntos con los que la Unión Europea como actor puede demostrar su liderazgo. Estos puntos pueden tener

⁶² «The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem?». Bruselas: International Crisis Group 16/1/2020, Informe sobre el Oriente Medio, número 210.

elementos más específicos con los que Irán y Europa pueden estar de acuerdo o disputar, pero debido a las circunstancias imperantes y los intereses mutuos, allana el camino para el diálogo y el pragmatismo a lo largo de 2020.

Al abordar las acciones de Europa como un actor global, no se pueden subestimar los lazos transatlánticos en términos financieros, militares y tecnológicos. No se puede descartar la gran influencia de Estados Unidos en las decisiones de Europa y tampoco se debe olvidar de las limitaciones internas de Europa como, por ejemplo, la crisis existente y la falta de un consenso total en la UE con respecto a Irán. Este último ocurre debido al diferente grado de conocimiento o poder que existe en cada país europeo para implementar una estrategia cohesiva, lo que implica que el plan sobre Irán sea un lastre para unos pocos gobiernos europeos.

Por otro lado, en la República Islámica de Irán como una potencia regional, el sector pragmático intenta llevar a cabo un refuerzo extraordinario para llevar a cabo un plan de diálogo con la UE. Si bien existen divergencias y paradojas en las políticas de Irán y, a pesar de su carácter político-cultural que parecen ser diferentes a los valores europeos, no existen elementos que se consideren una amenaza para el interés o la seguridad de cada uno. Si bien los puntos de coincidencia no están muy diversificados, podrían ser objeto de revisión durante los próximos meses.

La visión de «estrategia autónoma» alude a que la postergación de Europa a la espera de que Estados Unidos determine los escenarios futuros puede interpretarse como una socavación del liderazgo europeo en asuntos relacionados con su interés político, geoestratégico y económico. Para alcanzar esto también es importante que los participantes en Teherán decidan adoptar cierta flexibilización en sus políticas en Oriente Medio y acelerar las futuras conversaciones. Detallar los escenarios hasta finales de 2020 es variable, difícil de pronosticar y no cabe en esta opinión. Tal vez Europa finalmente decida acompañar a Estados Unidos reactivando el mecanismo de disputa en la ONU, para lo cual también habría que ver los movimientos de China y Rusia. Otro escenario es conservar el pacto en cooperación con China y Rusia durante 2020, y después comenzar otra serie de negociaciones multilaterales con Teherán. En este escenario, los resultados de las elecciones en Estados Unidos también pueden influir.

Mientras tanto, se puede argumentar con certeza que en los siguientes meses veremos más desafíos, y todavía existe la posibilidad de otra confrontación militar entre Irán y Estados Unidos. Es posible que la comunicación, el diálogo y la cooperación no resuelvan todos los puntos de desacuerdo, pero pueden diagnosticar mejor los desafíos y prepararnos para ingresar al 2021 al menos no peor que el 2020 en el multilateralismo.

*Kamran Vahedi**

Analista en Relaciones Internacionales y Economía Política de Oriente Medio

110/2020

10 de septiembre de 2020

*Arina A. Andreeva **

El papel de España en los procesos de paz y reconciliación democrática en América Latina

El papel de España en los procesos de paz y reconciliación democrática en América Latina

Resumen

Este documento analiza las misiones de paz que se desarrollaron en América Latina a partir de los años 90 y el papel que representó España en ellas. Se describen tres grandes misiones: los procesos de paz en Centroamérica (1989-2003), la misión en Haití (2004-2017) y en Colombia (2016-2017). Se destaca la influencia que cobró España a nivel regional y cómo el trabajo en estas operaciones ayudó a superar los problemas internos, derivados a la confianza civil en las FAS. Asimismo, Madrid en su política exterior pudo romper con la imagen dictatorial y anunciar su nueva misión con el partidario del desarrollo democrático, la justicia social y el arreglo pacífico de las controversias.

Palabras clave

Misiones de paz, Fuerzas Armadas, valores, España, conflicto centroamericano, Haití, Colombia.

***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 role in peace processes and democratic reconciliation in Latin America

Abstract

This document analyses the peace missions, which were developed in Latin America from the 90s, and the role that Spain played in them. Three major missions are described: the peace processes in Central America (1989-2003), the mission in Haiti (2004-2017) and in Colombia (2016-2017). It highlights the influence that Spain gained at the regional level, and how the work in these operations helped it overcome internal problems, derived from civil confidence in the Armed Forces. Likewise, Madrid in its external policy was able to break with the dictatorial image and announce its new mission as the supporter of democratic development, social justice and the peaceful settlement of disputes.

Keywords

Peacekeeping missions, Armed Forces, values, Spain, Central American conflict, Haiti, Colombia.

Introducción

Hoy en día las misiones de paz que desarrollan las Fuerzas Armadas (FAS) de un país en cualquier lugar del planeta, no es un fenómeno de gran rareza. Tampoco hay que extrañarse si estas intervenciones no están directamente relacionadas con la «defensa de la integridad territorial»¹ del Estado interviniente, o que tienen lugar en Estados que no llevan disputas con sus vecinos. En otras palabras, que estos conflictos representan problemas de la índole interna: luchas entre el gobierno central y las fuerzas combatientes no estatales durante las cuales siempre la población civil se convierte en el primer blanco que sufre las consecuencias de estas controversias. Y es que, ese es el hecho —el proceso de reafirmación, búsqueda y el desarrollo de los valores universales, que ha cobrado nuevo aliento con el final de la Guerra Fría— ha permitido dar la vuelta a la percepción por parte de la comunidad internacional de las prácticas aceptables y no admisibles, que urgen a los Estados a intervenir². No obstante, recordamos que el camino fue instituido hace más de medio siglo. Pues la Carta de las Naciones Unidas, ONU (1945), en su preámbulo reafirma la fe en «los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana»³.

Las manipulaciones de información (reticencia, «libre interpretación» o información falsa) y las guerras mediáticas que, en los últimos años, acompañan a cada conflicto, se han convertido en el escenario habitual del *modus operandi* de los gobiernos clave en la arena internacional. Ante los choques de las narraciones, la desinformación, las apelaciones a las categorías internacionales, como «la legalidad», «la soberanía», «la injerencia en los asuntos internos», «intervenciones humanitarias», a la autora le resulta importante recordar, en qué circunstancias las misiones de paz pasaron la etapa de la evolución en sus propósitos, y qué factores condicionaron la participación en ellas.

¹ Según el art. 8.1 de la Constitución española de 1978, «Las Fuerzas Armadas tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

² Véase el Informe Brahimi (2000) y el concepto «responsabilidad de proteger» aprobado por la Asamblea General de la ONU (2005), según los cuales los Estados deben proteger a la población civil frente al genocidio, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes de lesa humanidad.

³ Carta de las Naciones Unidas. [Fecha de la consulta 15/5/2020]. Disponible en <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

El conflicto centroamericano (1981-1988) como punto de partida en la evolución de las misiones de paz

Antes del conflicto centroamericano, las operaciones de paz se centraban en los objetivos del cese de fuego y en la firma de los tratados de paz. Ya que la última tarea correspondía a los representantes diplomáticos, este tipo de operaciones, según Francisco Pérez Munielo, «se denominaban clínicamente “dejar cocer y mirar”»⁴, por lo que las FAS desempeñaban un papel de poco peso. Sin embargo, este enfoque tradicional resultaba ser eficaz durante las colisiones que chocaban los intereses interestatales, dicho en otras palabras, cuando las partes de la disputa fueron actores estatales. No obstante, la esencia de las hostilidades en América Central en los años 80 había sido determinada por las tensiones domésticas y para su resolución había que restaurar las instituciones civiles, políticas y judiciales. Se requería reconciliar la población civil, el ejército, las formaciones insurgentes y el Gobierno, llevar a cabo elecciones, realizar la reconstrucción de los cuerpos policiales para garantizar la seguridad de los ciudadanos. Todo ello, debía desempeñarse en tres países: El Salvador, Nicaragua y Guatemala, además, teniendo en consideración el interés que mostraron las grandes potencias (los EE. UU. y la URSS).

En efecto, la revolución sandinista en Nicaragua, en 1979, incitó el movimiento guerrillero en El Salvador, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). A la vez, a partir de los años 60 en Guatemala, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) estaba librando su lucha. En esta situación intervinieron los EE. UU. y la URSS apoyando a las partes beligerantes⁵. Moscú y Washington, en vez de correlacionar las razones del conflicto con problemas estructurales e institucionales, sostenían que la causa de las crisis se encajaba con la lógica de la continua confrontación ideológica entre el comunismo y los países occidentales⁶.

⁴ PÉREZ MUNIELO, Francisco. «Exigencias y coste de la participación española en las Operaciones de Paz». En SEPÚLVEDA, Isidro (coord). *España en las operaciones internacionales de pacificación*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» 2009, p. 146.

⁵ DIETRICH, Wolfgang. «Pravda o konflikte v Central'noj Amerike 1983-1989» (*La verdad sobre el conflicto en América Central 1983-1989, en ruso*). Frankfurt-Nueva York, Moscú: 1992, pp. 33-34.

⁶ MARTYNOV, Boris. «Doktrina mnogopolyarnosti: vyrabotka podhodov» (*La doctrina de multipolaridad: desarrollando las aproximaciones, en ruso*). América Latina, Moscú: 1999, nº 5-6, p. 69.

Sin embargo, los intermediarios que pretendían pacificar la situación en los años 80 tenían que dar voz a la existente correlación entre los problemas de paz, democracia y el desarrollo. Sin entender que la pobreza, las bajas tasas del desarrollo económico, la inestabilidad política, la criminalidad, el terrorismo, el comercio ilegal de armamento y la droga resultan ser los potenciadores de la conflictividad, no fue posible arrancar el proceso de paz en Centroamérica. Así, el Grupo Contadora, creado en 1983, tuvo que enfocarse en los aspectos de la reconciliación nacional, desarrollo democrático, respeto a los derechos humanos, el estado de derecho, la justicia social, la desmilitarización y el fortalecimiento de la sociedad civil⁷.

El proceso de pacificación incluyó varias fases. La primera fase suponía negociaciones a nivel de jefes de Estado para normalizar la situación entre 1987 a 1990. La segunda fase implicó negociaciones directas sobre futuros acuerdos de todas las partes del conflicto con la participación de mediadores internacionales. Durante la tercera fase, se planeó hacer cumplir estos acuerdos, y la cuarta fase se caracterizó por una transición hacia la reconstrucción post conflicto⁸. Después de cumplir con la primera fase, al proceso de paz se unió la ONU.

Como ha sido indicado en las páginas anteriores, la nueva misión de paz en Centroamérica planteó ante la ONU varios retos: las fórmulas tradicionales de la pacificación no servían. La resolución de los problemas internos estructurales requería la participación en las operaciones no solamente de las FAS, sino del conjunto del personal experto en el ámbito de los derechos humanos, justicia, la policía y la colaboración cívico-militar. En este sentido, la apertura de la primera misión de la ONU en Centroamérica, en 1989, conmemoró el inicio de una nueva etapa, cuando las operaciones de paz se convirtieron en las policiales, cuyo propósito radicaba en el control sobre la situación interna en el país.

⁷ NIKOLAENKO, Valery. «Central'naya Amerika 20 let spustya» (*América Central 20 años después, en ruso*). La vida internacional. Moscú: 2007, n.º 10, p. 23.

⁸ CHUMAKOVA, M. «Dinamika Mirnogo processa» (*La dinámica del proceso de paz, en ruso*). América Latina, Moscú: 1998, n.º 5, p. 11.

La apuesta por España en el proceso de paz en Centroamérica

La misión de paz de la ONU en Centroamérica (ONUCA) fue establecida en noviembre de 1989 y, al mismo tiempo, fue solicitada la participación de España en ella. Es más, todos los Estados afectados reclamaron que fuera un general español quien dirigiera la operación⁹. La confianza que se prestó a España, a pesar de su limitada experiencia en las operaciones de este tipo¹⁰, se debía a varios factores. En primer lugar, el idioma, la historia y la cultura comunes. En segundo lugar, la experiencia española reciente, relacionada con el periodo transitorio de la dictadura a la democracia (1975-1982) que se considera uno de los ejemplares en el sentido pacífico y exitoso. Y esto último —las reformas democráticas y pacíficas— es lo que debía llevarse a cabo en los países azotados por el conflicto en Centroamérica.

A su vez, España podría sacar beneficios propios de dicha misión. A pesar de su incorporación activa en el sistema de relaciones internacionales en los años 80 (miembro de la OTAN y la CEE), necesitaba romper la imagen internacional del país agrario, económicamente atrasado y dictatorial que tenía¹¹. Para ello, hacía falta pronunciar en voz alta su nueva misión ideológica en el mundo que se basaba en la promoción del desarrollo económico y los valores democráticos, como la defensa de los derechos humanos y la justicia social, recurriendo a los instrumentos lejanos a la coerción y coacción¹². En este sentido, el hecho de liderar la ONUCA y, en caso de su éxito, podría dotar a Madrid de otro instrumento diplomático, de la figura de las FAS profesionales y fieles a sus compromisos.

Por otra parte, dentro de la misma España se estaba debatiendo la reforma militar nacional. Si el punto final de la transición política se marca con el año 1982, cuando al poder llegó el primer gobierno socialista (PSOE), el final de la transición

⁹ Ministerio de Defensa, «ONUCA». [Fecha de la consulta 15/5/2020]. Disponible en https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/onuca.html.

¹⁰ Hasta la ONUCA España participó solo dos veces en las operaciones de paz: en Angola y Namibia, ambas en 1989.

¹¹ YAKOVLEV, Petr. «Ispaniya v sisteme global'nyh koordinat» (*España en el sistema de coordenadas globales, en ruso*). América Latina, Moscú: 2011, n.º 5, p. 45.

¹² GRUGEL, Jean y ALEGRE, Jorge. «La España del PSOE y América Latina: ¿Hacia una nueva relación?». *Estudios Interdisciplinarios De América Latina y El Caribe*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset 1991, Vol. 1, N.º 2(2). [Fecha de la consulta 15/1/2019]. Disponible en <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1281/1307>.

militar deberá referirse al año 1989, efectivamente el año de la participación en la primera misión para la paz. Pues, las Fuerzas Armadas en aquel entonces no tenían mucho apoyo entre la población civil. Todavía se las asociaban con el perfil que tenían en la época franquista (1939-1975), cuando el Ejército fue politizado, intervenía activamente en los asuntos internos, justificándolo mediante los argumentos de preservar el orden público, y desempeñaba a veces la función de instrumento en las represiones. Al mismo tiempo, hay que recordar que «fueron altos mandos del Ejército los que conspiraron para poner fin a la incipiente democracia republicana y llevaron a cabo el golpe de Estado que inició la cruenta Guerra Civil»¹³. Y a la vez ellos fueron unos de los responsables de dos golpes de Estado fallidos, en 1981, y en vísperas de las elecciones parlamentarias en 1982. Es por esas razones que las FAS se percibían por la sociedad como «un mal necesario»¹⁴. Las reformas militares que estaban en curso pretendían no solamente mejorar el rendimiento administrativo y cooperativo entre distintas ramas del Ejército¹⁵, modernizarlo, limitar su jurisdicción por los asuntos exclusivamente castrenses, despolitizarlo¹⁶, sino también cubrir el tema de su imagen ante la opinión pública, «legitimándola» a través de su participación en las misiones de paz¹⁷.

De este modo, la operación de paz de la ONU en América Central fue liderada por Agustín Quesada. En total, para la pacificación del conflicto fueron instituidas tres misiones territoriales: Observadores de las Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA).

Los objetivos de ONUCA (1989-1991), ONUSAL (1989-1991, 1991-1995) y MINUGUA (1995-2003) abarcaban los mismos temas: el control sobre los

¹³ NIETO HERNÁNDEZ, Javier *et al.* SEPÚLVEDA, Isidro (coord.). *De la guerra a la paz: transformación de la imagen de las Fuerzas Armadas en la opinión pública*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2009, p. 460.

¹⁴ DÍAZ BARRADO, Mario P. SEPÚLVEDA, Isidro (coord.). *Evolución de la imagen de las FAS en la opinión pública: la participación en misiones internacionales*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2009, p. 181.

¹⁵ En 1977, se creó el Ministerio de Defensa en vez de tres ministerios distintos correspondientes a las ramas: Tierra, Armada y del Aire.

¹⁶ El Real Decreto-ley 10/77 prohibía a los militares participar en las actividades políticas y sindicales.

¹⁷ NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos. SEPÚLVEDA, Isidro (coord.). *El inicio de las Operaciones de la Paz como "punto final" de la larga transición militar*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2009, p. 109.

acuerdos firmados. Al mismo tiempo, en el caso de El Salvador y Guatemala se añadían estructuras de verificación del cumplimiento de los derechos humanos, y del trabajo del ejército y la policía. Junto a ello, se gestionaba el proceso de creación de unas nuevas estructuras de la policía civil.

Durante la misión MINUGUA, el contingente español tuvo ocasión de involucrarse más profundamente en el proceso de consolidación de la democracia en Guatemala. Según los acuerdos entre el Gobierno guatemalteco y la URNG, en el país debía crearse una nueva estructura policial carente de los defectos que ya existían. La propuesta de implantar una unidad de Guardia Civil a imagen y semejanza española fue aprobada por el presidente de Guatemala, Álvaro Arzú (1996-2000). Por desgracia, este experimento no tuvo éxito: la nueva institución no logró superar las deficiencias tradicionales ligadas a la corrupción. Existen muchas razones que jugaron su papel en el fracaso: desde la falta de visión general y su finalidad en Madrid, hasta la poca voluntad del nuevo presidente Alfonso Portillo (2000-2004) a apoyar el proyecto¹⁸.

El caso de Haití

Las misiones en los Estados centroamericanos fueron posibles gracias al consentimiento de las autoridades beneficiarias y, por eso, no violaron el principio de soberanía. No obstante, la misión en Haití representa ejemplo de otro tipo. El país a principios de 2004 experimentó la destitución del presidente Jean-Bertrand Aristide (1991-1991, 1994-1996, 2001-2004), liberación de luchas armadas y la amenaza de una guerra civil.

En los años 90, Haití enfrentó una serie de conflictos políticos relacionados con la expulsión del presidente, instalación del régimen militar y la vuelta del presidente destituido. El año 2000 simbolizó otra vuelta a la inestabilidad, vinculada con las elecciones presidenciales y parlamentarias, no reconocidas por la oposición y la comunidad internacional¹⁹. A principios de 2004, en la ciudad Les Gonaïves estalló un conflicto armado que, en pocos días, comprometió al resto del país. El

¹⁸ LÓPEZ CORRAL, Miguel. *La Guardia Civil en las Misiones Internacionales de Paz*. SEPÚLVEDA, Isidro (coord.). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2009, pp. 130-134.

¹⁹ STECENKO, A. «Zatyazhnoj krizis Gaiti» (*La crisis duradera de Haití, en ruso*). América Latina, Moscú: 2003, n.º 8, pp. 56-57.

presidente Aristide nuevamente cruzó las fronteras haitianas buscando asilo en los EE. UU.

En 2004, Chile y Brasil invitaron a España a liderar la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, 2004-2017). Según la Resolución 1542, la misión de la ONU debía velar por la estabilidad y la seguridad en Haití, apoyar los procesos políticos y vigilar el cumplimiento de derechos humanos²⁰. Las amenazas a la seguridad provenían de los grupos criminales, exmilitares y la policía. Los abusos de poder caracterizaban también al sistema judicial y el ejecutivo²¹. Al mismo tiempo, el Ejército haitiano tenía una posición privilegiada: a pesar de que fue disuelto en 1994, la Constitución defendía sus derechos. A fin de cuentas, las FAS haitianas formaron varios grupos ilegales e impusieron a los ciudadanos «los impuestos por sus servicios».

En el marco de MINUSTAH, Haití fue trazado en varios sectores, donde cada país participante de la misión tenía que velar por la seguridad de los civiles. Otra tarea se relacionaba con el apoyo a la reforma de las instituciones policiales a nivel nacional. Para dicho propósito fue creado el Programa de desarme, desmovilización y reintegración. Se suponía que las autoridades locales debían llevar las negociaciones con la policía de Haití, mientras que los cascos azules se encargaban de la seguridad del proceso. Pero en la práctica, el contingente pacificador se vio obligado también a desempeñar las funciones de negociación. Asimismo, las tropas españolas en su zona respectiva asumieron tareas humanitarias: repartían ropa, medicamentos, comida, cavaban pozos, creaban las infraestructuras para el reciclaje de basura, mantenían las calzadas y los sistemas de electricidad, y cuidaban de la población civil. En 2017, MINUSTAH fue sustituida por otra misión en la que España ya no participó.

²⁰ ONU. «Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití». [Fecha de la consulta 15/1/2019]. Disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>.

²¹ PÉREZ SEOANE GARAU, Pedro. «Misiones de paz en Centroamérica y Haití. Participación de las Fuerzas Armadas españolas». *Cuadernos De Estrategia* 131. Madrid: IEEE 2005. [Fecha de la consulta 15/1/2019]. Disponible en <http://www.ieee.es/en/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2011/cuaderno-131.html>.

Colombia: otra misión atípica

En 2016, después de la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Ejército del Pueblo, FARC-EP), el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó una resolución que establecía una misión de observadores. Sin embargo, al principio España quedó fuera del grupo de los países que formaban dicha misión. En el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), que se encargó de la Misión de Naciones Unidas en Colombia (MNUC), razonaron que la imparcialidad del contingente español podría estar comprometida: los gobiernos de ambos países siempre habían tenido relaciones cordiales. Por otra parte, de esta manera se puede caracterizar el vínculo entre FARC-EP y ETA, organización terrorista que, en los años 80, entre otras metas, pretendía socavar el tránsito democrático español al suscitar «la caza» a los militares españoles²². No obstante, DAP también aprobó una serie de decisiones controvertidas que crearon dificultades para el arranque de la misión. Primeramente, el Departamento reglamentó que en la misión participarían solo los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Pero luego limitó la lista al prohibir la intervención de los países vecinos, ya que en Venezuela y Ecuador había estructuras de FARC-EP. Como consecuencia, la misión no pudo completarse del personal inicialmente planeado. Para superar este problema DAP al final decidió invitar a España²³.

El contingente español consistía en los expertos del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior. Pero había una condición específica relacionada con la participación de las mujeres en la misión. Más del 30 % de los miembros de FARC-EP eran mujeres y DAP tenía sus reservas acerca de la comodidad de ellas cuando tuvieran que interactuar con los hombres militares de las fuerzas multinacionales. Hay que destacar que, entre todos los países participantes de MNUC, solo España ha cumplido con estas exigencias, ya que la práctica del

²² NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos. SEPÚLVEDA, Isidro (coord.). *El inicio de las operaciones de la paz como «punto final» de la larga transición militar*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2009, p. 95.

²³ Estado Mayor de la Defensa. «La misión de Naciones Unidas en Colombia da paso a una nueva misión dirigida a la verificación». 1 de octubre de 2017. [Fecha de la consulta 15./5/2020]. Disponible en <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/20-ONU-Colombia/noticias/listado/171001-onu-colombia-fin-mision.html>.

reclutamiento de las mujeres en el Ejército constituye otro legado de las reformas militares de los años 80.

Los objetivos de los cascos azules incluían: acompañar a los miembros de FARC-EP hasta los lugares temporales, conocerlos, hacer listas (muchos de ellos no tenían partida de nacimiento siquiera) y luego llevarlos a los campos de desarme. Después de recoger las municiones de la guerrilla colombiana, las FAS multinacionales debían llegar a sus escondites para recoger el resto de las armas. Posteriormente, había que transportarlas a Bogotá y destruirlas²⁴.

En 2017, MNUC fue transformada en la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (MVNUC), cuyos propósitos se centraban en la ayuda en la integración de los miembros de FARC-EP a la sociedad y el mantenimiento de su seguridad personal. De la misma manera que la Misión de Haití, los cascos azules españoles terminaron con sus responsabilidades en Colombia en 2017.

A modo de conclusión

El siglo XXI es un siglo de transformaciones, que pasan a gran velocidad, no paran de suceder y están presentes en todas las áreas de nuestras vidas. La reformulación, la revaluación, el rechazo y el cuestionamiento de las viejas ideologías y los valores caracterizan el ambiente moderno. En estas condiciones es importante seguir las tendencias que pretenden reconsiderar muchos de los conceptos tan importantes para los Estados y para la sociedad. Los problemas del desarrollo democrático, los valores universales y la resolución pacífica de los conflictos representan solo una parte pequeña de las nociones que están pasando por un examen duro.

En España, los problemas de la democracia, del tránsito democrático, de los derechos humanos y la justicia social no han caído en el olvido y no se dan por hecho; pues juegan un papel importante en la vida de los españoles, ya que los recuerdos sobre el pasado dictatorial hoy en día todavía no dejan a nadie

²⁴ RUBIELLA ROMANACH, Alejandro. «Participación española en la Misión de Naciones Unidas en Colombia (MNUC)». *Documento de Opinión* 19/2018. IEEE. [Fecha de la consulta 15/1/2019]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO19-2018_Espana_Mision_NNUU_Colombia_A.Rubiella.pdf.

indiferente. La promoción de estos valores a través del diálogo pacífico en la arena internacional se convirtió en la pieza sólida que sirve de punto de partida a la política exterior española. Por esa razón, al juicio de la autora, la imagen del país que envía sus tropas a una misión de paz no es menos importante que la legalidad y el discurso que rodea estas operaciones. En América Latina, España estaba presente en tres grandes misiones, dos de las cuales lideró. Este hecho evidencia el alto grado de la confianza prestado tanto por los países beneficiarios, como por los países compañeros de las operaciones de paz. Y para este tipo de misiones, conseguir la paz a través de los métodos no violentos debe ser la prioridad.

*Arina A. Andreeva**

PhD en Ciencias Políticas,
Investigadora del Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia

Nunca desprecies una buena crisis

Resumen

A partir del libro *Crisis*, del geógrafo J. Diamond, se hace una valoración de las crisis desde un enfoque territorial; esto es considerando al sujeto en transformación como un sistema territorial que, dotado de sus especificidades, cambia en ciertos momentos decisivos. Se estudian las distintas reacciones de los países en tales momentos; es decir, cómo logran controlar la crisis a la que el destino les enfrenta y cómo le tuercen el brazo. O son retorcidos por ella. La pretensión no es extraña al quehacer de la geografía, vieja disciplina enfrentada a descubrir las razones por las que un lugar es diferente a otro y cómo ha llegado a eso, de manera reposada o violenta. A partir de aquí se reflexiona sobre cómo y por qué cambian los países, cómo se desarrollan los territorios, y con qué lógica ayudarles a hacerlo, pues como espacio de los humanos necesitan para ello del proyecto territorial que tiene su propia lógica.

Palabras clave

Crisis, sistema territorial, geografía, desarrollo territorial, evaluador territorial.

***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.

*Never let a good crisis go to waste**Abstract*

From the book 'Crisis' by the geographer J. Diamond, an assessment of crises is made from a territorial perspective; that is, considering the subject in transformation as a territorial system, which endowed with its specificities changes at certain decisive moments. The different reactions of the countries at such times are studied; that is, how they manage to control the crisis that fate faces them and how they twist their arm. Or they are twisted by it. The claim is not strange to the work of geography, an old discipline faced with discovering why one place is different from another and how it has come to that, in a calm or violent way. From here we reflect on how and why countries change, how territories develop, and with what logic to help them do so, since as a space for humans they need the project

Keywords

Crisis, territorial system, geography, territorial development, territorial evaluator.

Nunca dejes que una buena crisis se desperdicie

El título del documento y el de este epígrafe pueden entenderse de la misma manera, aunque se hayan traducido de la misma frase con alguna diferencia. Significativa a los efectos que persigue el texto, que no son otros que analizar cómo reaccionan los territorios ante las crisis que los conmueven. La frase original, en inglés, se atribuye a W. S. Churchill, y la traducción que damos en el título del documento enfatiza la oportunidad de que a través de la acción pertinente, los participantes en el territorio puedan variar el fatal destino que la crisis les prepara; sin embargo, la traducción que encabeza el epígrafe deja un punto de lado el papel de los actores en el desenlace de la situación crítica, que como la pólvora se quema con mayor o menor escándalo y destrucción, determinada por la inercia que le da su naturaleza. En cualquier caso, sobre las dos frases ronda el sentido de decisión, de oportunidad, de momento estelar de un territorio, y de ello se deriva el papel que pueden jugar los agentes, pacientes o participantes en la crisis, para utilizar ese momento decisivo en un sentido positivo, pues de no intervenir desperdiciarán la oportunidad que ella abre para variar el destino del país, dejándola evolucionar conforme a sus internas y espontáneas regulaciones.

La frase la utiliza el geógrafo Jared Diamond¹ en su último libro *Crisis*. En él estudia cómo reaccionan los países en sus momentos decisivos; es decir, cómo logran controlar la crisis a la que el destino les enfrenta y cómo le tuercen el brazo. O son retorcidos por ella. La pretensión no es extraña al quehacer de la geografía, vieja disciplina enfrentada a descubrir por qué un lugar es diferente a otro y cómo ha llegado a eso. Lo que les interesa a los geógrafos como Diamond es conocer cómo y por qué cambian las regiones, cómo se desarrollan los territorios. Objetivo quizá utópico para una disciplina del conocimiento, pero justificable, en cuanto que acerca a él con una finalidad práctica: la de utilizar la razón como criterio para enfrentar los retos que se presentan ante la sociedad que se basa en ella e, interactuando con otras ciencias, facilitar la creación de un esquema valorativo de las acciones territoriales. Con ello no solo mejoraría la respuesta a los desafíos del tiempo actual mediante proyectos eficaces; esto es acciones no espontáneas, sino sujetas a una lógica que, por utilizada repetidamente, crea una nueva cultura del territorio, útil para el mundo de la vida, fundada en los supuestos de que «no hay cultura más que en relación con la

¹ DIAMOND, J. *Crisis. Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos*. Traducción de María Serrano. Debate 2019.

naturaleza»², y que la acción social es una acción simbólica, pero también un sistema funcional. Por lo tanto, la geografía debe aunar el análisis ecológico, el funcional y el hermenéutico con una pretensión práctica: ayudar a resolver los problemas de «la gramática de las formas de vida»³: relaciones ecológicas, límites del crecimiento, autonomía regional, espacios y poblaciones amenazadas, formas de vida comunal y rural, gobernanza territorial, seguridad territorial y control del desarrollo o, lo que es lo mismo, del cambio, de las crisis.

Eso no se hace en abstracto, sobre un sujeto genérico, sino que los titulares de la evolución, del desarrollo, se concretan en regiones. Según esto no hay un desarrollo unilineal e inflexible de un sujeto, el género humano. Son las regiones, como forma territorial de las sociedades, los titulares de la evolución; que si bien puede ser reconstruida de acuerdo con una secuencia lógica, ello no quiere decir que sus procesos se desencadenen de acuerdo con una necesidad fatalista, sino que las condiciones marginales, contingentes, son fundamentales para explicar cómo cambia la sociedad y su vertebración espacial. Condiciones ecológicas, hechos históricos y aprendizaje social se almacenan en la tradición cultural y se imbrican para conducir el cambio territorial, el desarrollo, el campo práctico más específico del geógrafo: un evaluador territorial.

Cómo actúan los territorios en los momentos decisivos

Para intentar saberlo, Diamond compara los países con los humanos, pues ambos nacen, crecen y maduran. Y, en el proceso, aprenden, más o menos. Este enfoque ontogenético resulta eficaz para tratar el cambio en los sistemas territoriales que, a diferencia de los biológicos, no mueren, sino que se transforman y comienzan un nuevo ciclo. La evolución de las unidades territoriales puede explicarse a través de estos modelos ontogenéticos, los cuales representan la estrategia de investigación «más prometedora de que hoy disponemos», decía McCarthy⁴ en 1987; y desde entonces la frase no ha perdido actualidad. Para la geografía, tal enfoque conllevaría la fijación de una jerarquía de unidades estructuradas, tanto sobre el espacio: la escala, como sobre

² ORTEGA CANTERO, N. *Geografía y cultura*. Madrid: Alianza 1987, p. 187.

³ HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*; vol. II, *Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus 1987, p. 348.

⁴ MCCARTHY, Th. *La Teoría Crítica de Jürgen Habermas*. Madrid: Tecnos.

el tiempo: el proceso; en la que los estadios más recientes presuponen y están contruidos sobre los anteriores. Haciendo un paralelismo biológico podemos considerar que si las capacidades de un adulto son resultado de la síntesis de madurez y aprendizaje, a lo largo de una serie de etapas más o menos acotadas y sucesivamente más complejas, en las que la superior contiene huellas de las anteriores (lo que es compatible con la existencia de bloqueos, retrocesos y derivas), también las posibilidades de una región están incluidas en cada una de sus etapas, que aparecen como totalidades cualitativamente distintas a las demás, y que se suceden de manera invariante, de tal manera que no se alcanza una fase determinada sin antes haber pasado por las anteriores, cuyos elementos se conservan, se transforman y reintegran en los posteriores.

A veces, el cambio se da de manera explosiva, pues hoy un lugar puede ser bosque y pradería, donde el pasto y el agua sostienen una crecida y diversa población de todo género, y mañana un erial asolado por el fuego y la ira. En el primero, el lugar está cargado de valores, entendidos como los reguladores personales y colectivos que mejor garantizan la vida de sus habitantes, y lo estabilizan progresivamente como territorio. En el segundo no hay valores, pues la desorganización y la muerte no son garantía de estabilidad y vida, sino todo lo contrario. Si el lance es calmo, en el ahora podemos encontrar la idílica aldea perdida de Armando Palacio Valdés⁵ y, en el después, los pozos mineros que en ella se calan y los poblados que allí se instalan. En aquella, un mundo estaba al final de su vida y sobre estos nacía uno nuevo. Ambos son Laviana. El lugar es el mismo. El territorio, diferente, pues viene marcado por otros valores que caracterizan otro momento, que formalmente se configura como un paisaje, de ahí que este sea la apariencia formal de una totalidad de valores y prácticas que operan el territorio.

Que siempre está en desarrollo; aunque a veces el cambio se acelera. Cuando eso ocurre se crea un periodo de reestructuración, interfase larga y llevadera; o de crisis, corta y con drama. Los dos tienen consecuencias de largo alcance, por ello pueden considerarse periodos revolucionarios o disruptivos, que llevan los territorios a un nuevo ciclo, como conjunto de etapas enlazadas por una dominante identitaria, que caracteriza una «nueva normalidad» o situación. Las razones del cambio son

⁵ PALACIO VALDÉS, A. (2012). *La aldea perdida*. Ed. Nobel 1987.

complejas y anidan tanto en el interior del sistema como en el exterior. Además, y para acabar de complicarlo, también interviene el azar, como literariamente acredita el magnífico relato de Stefan Zweig,⁶ en el que cuenta cómo cayó Constantinopla después de un asedio de años. Fue la casualidad, que adoptó la forma de descubrimiento de una pequeña puerta oculta en los infranqueables muros de la ciudad, por una partida de soldados turcos que andaba buscando dónde tomar la espuela en una noche de murga. Y así, fortuitamente, desapareció un imperio de mil quinientos años. Y aparentemente nimios detalles siguen contando en la actualidad para explicar grandes cambios, como relatan quienes vivieron a pie de obra la caída del Muro de Berlín, donde la decisión del desamparado teniente coronel a cargo del puesto al que pertenecía el paso fronterizo de Bornholmer fue favorable a abrirlo, a las 21:20 h del 9 de noviembre de 1989, a las personas que allí empezaban a concentrarse atraídas por un presunto malentendido; primero expectantes y temerosas, y luego sorprendidas de poder cruzar la, hasta aquel momento, infranqueable puerta, que bien podría haber continuado siéndolo, y no se sabe por cuánto tiempo y sufrimientos, si el comandante del puesto, abandonado por sus superiores y presionado por sus subordinados, hubiera decidido otra cosa. Tal como bien pudiera haber hecho, pues no le faltaban proposiciones y amenazantes medios, fusiles de precisión y ametralladoras, para reprimir a los hasta entonces «infractores de fronteras». Y todo ello en un ambiente de puesto de guardia que algunos documentos⁷ describen, acertadamente como tragicómico, que precisamente recuerda al que Zweig recrea en el grupo de soldados jaraneros en la noche de la Kerkaporta. Los que en la del 9 de noviembre cruzaron el puente Bösebrücke perdieron la categoría de delincuentes y no la vida, y así la mayoría, es lógico, volvió a dormir a sus casas después de dar un paseo y tomar una cerveza en los, para ellos, excitantes bares de la Malmoër Strasee.

El guión con el que J. Diamond interpreta las crisis territoriales

Llamamos crisis al momento en que el ritmo de la recomposición se acelera tanto que genera calamidades. En las crisis hay un antes y un después para el territorio, que tiene que lidiar con el ciego destino. Y si acierta, resolverá con éxito la faena. Averiguar

⁶ ZWEIG, S. *Momentos estelares de la humanidad: catorce miniaturas históricas*. Traducción de B. Vías Mahou. El Acantilado 2012.

⁷ Sobre esta noche véase la película *Bornholmer Strasse*, de Christian Schwochow, RFA, 2014.

cómo lo han hecho es lo que movió a Diamond (al que Bill Gates propone para el Nobel después de haber alcanzado el Pulitzer) a analizar los factores que facilitan o impiden la resolución de una crisis. Elige la escala nacional-estatal y hace un paralelismo con la escala personal. Entresaca una docena de factores y los va pasando por un grupo de países que se han enfrentado a crisis existenciales y ve, en el modo de su resolución, elementos comunes, una vez expuestos al cribado con el cedazo de una docena de factores.

Uno es el hecho de que el país haya anticipado la crisis o solo reaccionado ante ella; en el primer caso, lucha por mantener su rumbo y avanzar contra el viento, y, en el segundo, el viento que rola le lleva, más o menos disgustado, a cualquier parte, pues no hay proyecto. Otro factor es el carácter selectivo de la acción del país, pues en la zozobra de la crisis ha montado un corral para meter en él las malas cosas, dejando fuera a las demás, ya que considera que es conveniente modificar solo las que no funcionaron durante la crisis y no aprovechar el momento de zozobra para cambiarlo todo, pues entonces lo probable es que el territorio no soporte el desequilibrio de tanta carga negativa, ante la descarga de los elementos de funcionamiento positivo, lo que hará que la crisis se avive. El tercer factor lo enuncia Diamond como la necesidad de asumir la responsabilidad nacional en la acción o inacción, pues la culpa no siempre es de otros; al contrario, aquí el otro no es necesariamente el demonio, sino un factor de ayuda del que el país puede aprender y recibir apoyos; las alianzas dan fuerza y generan confianza, pero la cooperación con los amigos tiene reglas de reciprocidad que conviene respetar. Diamond valora la fortaleza de la sociedad nacional como otro factor de resistencia ante la crisis, que depende de la suma de capacidades personales: para tolerar las experiencias dolorosas, para mantenerse erguidos durante ellas, y para interpretar la realidad adecuadamente, utilizando la sensatez para decidir y la claridad para expresarse. Esto se entrena con el factor educación, que es algo más que instrucción, pues ayuda a construir la identidad nacional, esa cualidad que hace únicos a los países y cuyo juego es similar al de las siete y media, ni conviene pasarse ni quedarse corto. La autoevaluación honesta es factor significativo; Diamond la refiere al análisis de las firmezas y debilidades propias con una utilidad práctica: ampliar unas y disminuir otras; y, para eso, es necesaria la libre información y el cuestionamiento público de la misma. La experiencia de crisis anteriores cuenta, pues la vivencia trágica se decanta con el tiempo en forma de saberes esenciales, que permanecen en la caja

negra de la comunidad como avisos o señales, que han de ser interpretados con sensibilidad de hermeneuta y no con trapacería de demagogo. Hay factores que son virtudes operativas para capear la crisis, una de ellas es la paciencia, cualidad que se entrena, muy útil para tolerar las incertidumbres, pues en las crisis no hay que esperar resultados a la primera; otra es la flexibilidad, que favorece el bien hacer ante la crisis, pues no conviene sostener que hay una única forma de resolverla, aunque tampoco que se solucionará solo con reuniones; sin embargo, es importante saber qué valores nacionales son innegociables, y hasta dónde llegan los grises. Por último, hay que desear que la geopolítica sea benigna para el país, que le de libertad de acción y que no lo determine.

Las especificidades de los sistemas territoriales

Queda la cuestión del liderazgo, que en los sistemas territoriales es importante, pues a diferencia de los cibernéticos en aquellos no existe el estado-meta; es decir, los valores de control que determinan el estado de equilibrio no están dados, no existen en los sistemas territoriales. A lo sumo se podrían encontrar si un sujeto individual o colectivo coloca dichas metas o si, a través de una discusión general y abierta, la colectividad lo hace, tras alcanzar la suficiente información sobre las condiciones de cambio del sistema, especialmente sobre las consecuencias que cabe derivar de sus acciones. Aún así, esta forma de entender el funcionalismo estructural suministraría «un conocimiento de segundo orden»⁸, supeditado a la discusión política o, idealmente, al consenso racional. Y este es el campo del líder que, consciente del marco funcionalista y dotado de un especial olfato hermenéutico, es capaz de captar lo simbólico y orientar la voluntad de acción de los participantes. Su carisma no es solo una cualidad estática recibida, sino un don recibido, en forma de gotas de líquido entusiasmo con las que los dioses vienen agraciando a los hombres a los que bien quieren. Adquieren así la capacidad para enfrentarse a *Moirá*, el destino, con alguna posibilidad de ganarle; y al luchar y vencer adquieren la categoría de héroes. El carisma también es el producto dinámico de la integración de conocimiento funcional, habilidad hermenéutica y capacidad retórica, para convencer y persuadir, logrando así

⁸ HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*, vol. I, *Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Madrid: Taurus 1987, p. 258.

alinear voluntades para la ejecución del proyecto pertinente. Esto es, saber y obrar son la misma cosa para el líder que, apurado por la situación, se consolida como tal si acierta. Así que no le basta con interpretar bien, tiene que ser funcional, o lo que es lo mismo, obrar bien; lo que consigue resolviendo con acierto la crisis planteada, orientando el cambio en la dirección correcta, torciendo el brazo al destino, evitando el desastre en el momento decisivo, o mitigándolo...

Pero siguiendo con el paralelismo sistémico, es difícil determinar cuál es la capacidad de supervivencia de un territorio que, si en el ámbito natural se mide por las posibilidades que tiene una población para estabilizarse en el medio, en el plano sociocultural la cuestión de la identidad de una sociedad depende de sus valores y estos cambian a través de procesos de aprendizaje. Por ello, es difícil certificar la muerte de un territorio, ya que la supervivencia física de cierta cantidad de miembros es una condición necesaria, pero no suficiente para el mantenimiento de la identidad de una sociedad.

También resulta complicado conocer cuál es el equivalente de la escala de la evolución territorial que, si en el modelo biológico se señala por el aumento de la complejidad, eso no es suficiente para establecer niveles de desarrollo territorial. Los criterios direccionales del progreso de los neo-evolucionistas (incremento de la complejidad del sistema, especificidad funcional, integración) parecen aquí escasamente pertinentes. El progreso se resuelve, por el contrario, en un proceso dialéctico, pues «con la adquisición de capacidades para resolver problemas, se alcanza conciencia de la existencia de problemas nuevos»⁹, de lo que se derivan importantes conclusiones para la práctica del evaluador territorial, como que todos los territorios están en vías de desarrollo, o que no hay ninguno condenado de antemano, solo pruebas, personas y grupos; o lo que es lo mismo crisis y proyectos.

Un estadio más elevado de desarrollo de las fuerzas productivas y de integración social libera de los problemas inherentes a la vieja formación social en el uso del espacio; sin embargo, algunos de los problemas nuevos pueden aumentar en intensidad si se los compara con los antiguos, lo que pone en duda el modelo de progreso indefinido.

⁹ HABERMAS, J. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus 1981.

Tradicionalmente los mecanismos de la evolución social se han entendido en un sentido técnico o estructuralista. Ambas explicaciones no aclaran en qué consiste el mecanismo del desarrollo, con el que se puede explicar el cambio territorial, y entrar, incluso a través del conflicto, de la reestructuración o de la crisis, en otro nivel de desarrollo, ya que, si bien a través del aprendizaje se puede conocer el crecimiento tecnológico y, por tanto, el mecanismo de desajuste entre fuerzas productivas y relaciones de producción; en cambio, no explica cómo se pueden resolver los problemas planteados. Ello requiere un nuevo conocimiento práctico-moral que no afecta a la capacidad de control de la naturaleza exterior, sino a las estructuras de comunicación; es decir, a la naturaleza interior de los participantes, pues «el proceso evolutivo de aprendizaje de las sociedades es dependiente de las competencias de los individuos que a ellas pertenecen. Estos, por lo demás, no alcanzan sus competencias en calidad de mónadas aisladas, sino en la medida en que se educan dentro de las estructuras simbólicas de su mundo vital»¹⁰. Por lo tanto, se trata de un proceso de mutua interdependencia entre el individuo y el territorio; se trata de un modelo de externalidades, de recreación de una atmósfera en una unidad espacial. Esta es propia de cada región en un momento histórico, por lo que sus condiciones marginales ponen a prueba, una y otra vez, la validez de las teorías generales, y esto es lo que el líder debe ayudar a resolver en la difícil ecuación «mundo de la vida» y «sistema», en la que se concreta de la vida de los hombres, y que se expresa en situaciones localizadas en un contexto espacio-temporal o campo de acción de los participantes, que se halla estructurado simbólicamente (culturalmente) y que se torna paulatinamente difuso a medida que aumenta la distancia a sus ejes de acción.

¹⁰ Ibíd. 1981, p. 156.

El territorio, un espacio de valores

Para ayudarnos a comprender utilizamos conceptos operativos. Uno de ellos es el de territorio, que aquí entendemos como *civitas*, espacio de valores fuertes que ayudan a vivir a los participantes en el territorio, ya que este les proporciona seguridad, libertad y autonomía, y cada uno de ellos con su acción los refuerza, o no. Así entendido, la cantidad de territorio que cabe en un espacio dado es variable, pues puede aumentar o disminuir; depende, en parte, de la acción de los participantes en la escala de que se trate, cuyo manejo colectivo adopta la expresión de política pública. Así hablamos de interacción en el territorio, que se expresa como haces de relaciones entre sus participantes. Dependiendo del modo en el que se organicen estas, se crea el triángulo mágico territorial, figura metafórica representada por tres vértices o nodos, donde se agrupan los participantes territoriales: el de la socialización, el de la producción y el del conocimiento, que interactúan siguiendo roles institucionales o intereses, enlazados por sus relaciones que, como los cables, entrelazan varios hilos para constituir los flancos del sistema territorial o lados del triángulo. Su estado de integración interno y sus enlaces con el exterior facilitan el desarrollo del sistema territorial, esto es la capacidad de orientar o soportar el cambio, aunque sea en forma de crisis. Internamente, la capacidad de organización y de aprendizaje son elementos básicos del desarrollo territorial. Interesan los modos en que se producen las relaciones entre los nodos del sistema, en términos de fluidez, frecuencia, capacidad de captar la innovación externa, actitud y aptitud para almacenarla y asimilarla de manera positiva, renovando el trenzado del cable exterior y fortaleciendo así la resistencia de la estructura territorial, lo que se puede traducir por aumentar su capacidad resiliente.

Asunto cuya necesidad va penetrando en la conciencia social como necesidad sistémica, ante la evidencia de los desafíos globales actuales, que golpean físicamente, como la actual pandemia, o el cambio climático y sus efectos en las grandes concentraciones litorales de la población o, de manera menos explosiva pero no menos virulenta, se hacen patentes otras necesidades, como la de recuperar la economía mundial, armonizándola con las condiciones ecológicas, y encontrar el camino del futuro tecnológico y productivo que, a la vez que mitigue el impacto sobre el planeta, permita mantener una posición de respeto en la competencia geopolítica.

En función de las circunstancias históricas y regionales, el territorio afronta los problemas de su tiempo y sus participantes buscan soluciones. Cada uno sigue su camino. No existe una única aproximación al concepto de territorio-modelo, región o ciudad-modelo, aunque, hoy como ayer, se siguen buscando y ejecutando proyectos ejemplares, como siempre, con diferente suerte, ya sea concretando urbanísticamente las «repúblicas de españoles» en las ciudades de nueva fundación en Méjico a partir del siglo XVI, que siguen funcionando desde entonces, o las que allí ahora se planifican con muy diferente resultado o al otro lado del Pacífico, en China¹¹. Pero la trascendencia del envite y la magnitud de los desafíos generales hace conveniente la necesidad de explorar la lógica del proyecto territorial que deberá integrar acciones multicriterio, procedentes de diversas disciplinas, y una deontología del proyectista.

En este camino de comprender qué hace sostenible a un territorio, cómo se transforma y cómo alcanza su grado de resiliencia bajo contextos de adaptación o mitigación, la geografía, como ciencia matriz de la ordenación del territorio, lleva tiempo comprometida, facilitando herramientas, métodos para mejorar los procesos de interacción medioambiental, de auto-organización local y de aprendizaje, para buscar pautas de gestión excelente de los proyectos territoriales y tratar la innovación como cooperación para la reforma de las pautas de organización del sistema. El evaluador territorial aparece así no solo como un científico o técnico, sino como un contrabandista del conocimiento que, trabajando en los lados del triángulo mágico territorial, es capaz de transportar conocimiento relevante para los actores institucionalmente agrupados, facilitando así el incremento del capital social en ese territorio como medio de facilitar el control endógeno de su cambio, lo que aleja a estos facultativos del concepto de vanguardia, para pasar a estar al lado y, si acaso, un paso por detrás de los verdaderos protagonistas del cambio territorial¹².

¹¹ En 2012 el estudio español IDOM elaboró el plan maestro para la nueva *Ciudad Modelo Audi* en Puebla (Méjico) con ocasión de la implantación de una factoría Audi. Hoy la nueva urbe luce abandonada. Retrieved from <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2019/08/26/ciudad-modelo-el-plan-urbano-en-puebla-que-se-difumina>. Skidmore, Owings & Merrill fue seleccionada junto con Tom Leader Studio para diseñar el núcleo urbano de la nueva área de Xiong'an, la ciudad que el presidente Xi Jinping anunció (1/4/2017) como modelo del futuro de China. Retrieved from <https://china-briefing.com/2017/04/04/xi-jinping-xiong-an/>. Nueva Área De Xiong'an: La Ciudad De Los Sueños Del Presidente Xi (1/4/2019).

¹² Lema del CeCodet de la Universidad de Oviedo.

El territorio es una construcción social, que parte y se asienta sobre el lugar físico, pero al manejarlo le da atributos, se va configurando en un proceso, en el que son conceptos vecinos los de Estado y de nación que, como él, también son construcciones sociales, y como tales complejas. Ambas casi siempre asentadas sobre un espacio físico al que convierten en territorio, al darle valores o identidad, los cuales para el sujeto físico territorial se concretan en el aspecto físico de la nación: el paisaje. Los términos se usan a lo largo del tiempo y por tanto cargan muchas adherencias, la palabra estado es antigua y no significa lo mismo ahora que antes. Kant¹³ la identifica en la modernidad al decir que «el Estado no es un patrimonio... es una sociedad de hombres sobre la que nadie más que ella misma tiene que mandar y disponer», que no se asienta en el vacío, sino sobre un espacio delimitado que regula formal o informalmente. Hoy que la potencia de la regulación humana sobre la naturaleza es el verdadero desafío geopolítico, adquieren la mayor importancia las acciones de esa comunidad de hombres sobre el medio en que ejerce su soberanía, que por la misma idea de unidad e interacción de los procesos físicos de la Tierra nunca será completa a estos efectos. La conciencia de la capacidad de alteración de los mecanismos naturales y sus consecuencias en forma de crisis sistémica introduce en esta nueva etapa la perspectiva territorial, pues en la fase actual el Estado como espacio de lo público debe afinar su acción sobre el territorio, considerado como espacio de valores, como un totalizador que incluye diferentes dimensiones: sociales, económicas, políticas, ambientales, cada una con su lógica, interpretada por sus propios agentes, dando la sorprendente interacción imprevisibles resultados, con desigual incidencia en las diferentes escalas y fases del proceso. El territorio expresado como paisaje, perfila la identidad tangible de la nación, como comunidad simbólica, que se da un Estado, sin que sean compartimentos estancos sino una necesidad de enfrentar los desafíos del tiempo sobre el territorio, entendido como sistema.

¹³ KANT, Immanuel. *La paz perpetua*. Madrid: Alianza Ed., 2016, pp. 53-74.

El proyecto y el liderazgo para orientar y conducir la crisis territorial

Para eso el evaluador territorial necesita conocer y practicar un *corpus* específico de conocimiento enfocado a la lógica formal del proyecto, una mezcla interdisciplinar buscada desde la antigüedad para intervenir públicamente sobre el lugar, diferente de la lógica administrativa y de la política, que si para Humboldt era difícil de conseguir, no por ello el propósito debía ser abandonado pues orientaba la mejor acción. Tal *corpus* viene determinado por la naturaleza de su sujeto de investigación-acción, el territorio, y contendría, por tanto, conocimientos funcionales, cualidades hermenéuticas y aptitudes ligadas a la acción práctica en forma de proyecto. Que por ser territorial es de participación colectiva, pero que en su fase de ejecución, precisamente, el líder adquiere su estatus. Diamond observa su papel que, para bien o para mal, se torna más significativo cuanto menos constricciones se plantean a su poder (lo que en las democracias ocurre en las crisis), y cuando enfrentado a otros agentes, que defienden opciones diferentes a las suyas, logra imponerse sacando adelante su proyecto que, para ser ejecutado, necesita una lógica que el líder conoce y practica eficazmente, sin alejarse de la realidad, sin enajenarse, mediante la «racionalidad en la decisión y desapasionamiento en la ejecución. Una racionalidad que debe ceñirse a los objetivos propuestos y desarrollarse con (mayor o menor) ejemplaridad pero siempre con autodominio», algo parecido a la mentalidad profesional que Federico Aznar¹⁴ ve en el samurái que practica el *bushido*, pues en otro caso su papel decaería y con él la sociedad que lidera, como ocurrió durante la crisis que asoló Japón en la Segunda Guerra Mundial, que según Diamond fue provocada por jóvenes dirigentes completamente enajenados de la realidad que, carentes de conocimientos y experiencia, no realizaron una autoevaluación honesta de la situación y condujeron a su país al desastre.

¹⁴ AZNAR, F. «El 'Bushido' y los valores militares». *Claves*. 2020, mayo-junio, 74.

Pero la superación de una crisis no da infalibilidad al líder, es un momento necesario que debe ser cualificado en una práctica ilustrada, por lo que conviene distinguir entre organización de la acción en el momento decisivo y proceso de ilustración, para lo que de nuevo nos guía Habermas¹⁵ cuando dice que «las decisiones para la lucha política no pueden justificarse teóricamente de antemano y luego imponerse organizativamente; sino en la acción práctica, a través del consenso de los que participen en ella, quienes conscientes de sus intereses comunes y conociendo las circunstancias, las consecuencias que cabe prever, pueden saber qué riesgos están dispuestos a aceptar y con qué expectativas [pues] no hay, ni puede haber, teoría alguna que asegure de antemano a las víctimas potenciales una misión histórico-mundial». Por ello es conveniente separar taxativamente las tres funciones que median entre teoría y praxis, y que en Europa han sido atribuidas tradicionalmente a la organización partidista. Según esto, la formación de teorías solo puede realizarse si los que trabajan en ello tienen libertad para realizar sus discursos; la organización de procesos ilustrados, en los que pueden utilizarse tales teorías, solo puede asegurarse si se garantiza la seguridad en el campo de juego; y, finalmente, la lucha política se legitima si no está enajenada al interés de los participantes. Según esto, las tres tareas no podrán ser llevadas a cabo por una misma organización. En el caso de ser así y tener éxito en su tarea, gracias al concurso de una historia despiadada, tanto la sociedad como la organización acabarán pagando el precio necesario por ello.

Aplicando esto a la lógica de proyecto territorial, entendemos que es labor del evaluador territorial, en aplicación de su función propedeuta, expandir la cultura territorial entre la población, y como investigador o explorador encontrar nuevos caminos, completando su perfil facultativo la capacidad de vertebrar proyectos técnicamente pertinentes, conocimientos que puede compartir el líder, si bien su papel lo debe ejecutar en el frente del poder, lo que varía significativamente las proporciones de la mezcla disciplinar.

¹⁵ HABERMAS, J. *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*. Madrid: Tecnos 1987, p. 13.

El territorio da la escala, la local, donde se presentan los problemas de la gramática de la vida. En él, el evaluador territorial se resuelve como propedeuta, que inicia en los rudimentos de la cultura territorial y como contrabandista del conocimiento más que como tecnócrata poseedor de un saber superior que, por ello, etiqueta de antemano las cuestiones prácticas como cuestiones técnicas y las reserva a los expertos. Movimiento que Habermas interpreta como la «contra-ilustración» y que se puede presentar de formas variadas.

La pandemia de la COVID-19 como calamidad dura y repentina es evidente que entra en la categoría de la «buena crisis» que Churchill aconsejaba no desaprovechar o despreciar, pues esta puede dar la ocasión para la renovación institucional y económica de Europa. O para que la «nueva normalidad» sea una avanzada de la contra-ilustración, que Habermas teme, impulsada por el aumento de la realidad virtual. Aspecto que por su trascendencia justificaría la licencia de especular con sus consecuencias, pues si la red global reforzase el autoconfinamiento en el sarcófago propio y proporcionase una falsa sensación de ilustración y libertad, quizás conllevaría una pérdida de virtudes cívicas. Pues por la primera, uno cree tener conocimiento de todo, y por la segunda la libertad de elegir. Son certezas muy relativas, pero que pueden acabar por determinar la elección de solo lo que gusta y borrar lo que incomoda. Y todo con un sencillo gesto. Con él uno queda solo con sus sombras. Enajenado, no hay campo para la interacción imprevista y, por tanto, no se necesita la paciencia, virtud cívica que se entrena en la interacción social real, la que refuerza los cables que fortalecen el triángulo territorial, la que hace ver al otro en las múltiples dimensiones de la vida en comunidad, en los diferentes roles en que cada individuo juega: como un rival político, pero también como un amigo; como una ayuda, como un recurso frente a la adversidad, que no solo proviene del Estado. Frente al riesgo del radicalismo político, incremento del capital social. Como pretensión ilustrada, y fundamento de la sociedad del bienestar en Europa, basada en la cooperación positiva de los ciudadanos, enfrentados a la realidad de un mundo al que deben mirar a la cara y no detrás de una pantalla.

La cumbre europea que acordó lanzar el *Plan de Recuperación de la UE* a mediados de julio, ha dado un tratamiento y una solución multimillonaria, a una crisis sanitaria y a un reto geopolítico, el de enfrentarse al mundo en competencia después del impacto de la pandemia. Sus líderes parecen haber comprendido que la Unión se une y avanza hacia el nuevo horizonte, o desaparece y se disgrega. Y sus pedazos los recogerá alguno de los que continúen en la carrera. La cumbre tiene varios significados: uno apunta hacia la unión más estrecha de los Estados (fiscal, de programación, de garantía mutualista y de corresponsabilidad), otro hacia un esfuerzo conjunto enorme (financiero y de confianza), y otro a imaginar cómo será el mundo porvenir y orientar su concreción en Europa con ese esfuerzo. Hace unos años, en 2000, hubo otra cumbre, la de Lisboa. Sus objetivos estratégicos venían a ser los mismos, pero la inquietud no se sentía tan claramente como ahora y fracasó.

Esta crisis es una oportunidad para pasar a un nuevo escalón en la carrera global y por eso conviene conocer la forma con la que los países la manejan, por lo que es oportuno pasarlos por el cedazo que Diamond propone. Así quizá adivinemos los rasgos de sus diferentes talentos. Puede que entonces concluyamos que los que han vivido otras y las registran honestamente saben que ningún viento es bueno si no se sabe a dónde se va; y que para ir al destino conviene proyectar el viaje, preparándose para lo peor y esperando lo mejor, y que una vez alistado todo, no está de más persignarse o raspar un cabo, pues si, por si acaso, interviene el azar, una mano de suerte nunca vendrá mal. Que no todo está en los libros.

*Fermín Rodríguez Gutiérrez**

Catedrático de Geografía y Ordenación del Territorio
Universidad de Oviedo

Análisis de la conveniencia para España de los sistemas de vigilancia y seguimiento espacial desde la perspectiva del realismo defensivo

Resumen

La creación en España del Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE) ha puesto de manifiesto la especial relevancia que el dominio del espacio ultraterrestre ha tomado en el ámbito de la seguridad. Tanto las autoridades nacionales como las comunitarias y aliadas han puesto su interés en el mencionado dominio como un recurso crítico para la seguridad de los Estados.

En este documento se realiza un análisis acerca de la necesidad de que España desarrolle iniciativas relacionadas con la defensa en el dominio espacial tomando como base la tradición realista de las relaciones internacionales y la doctrina del poder aeroespacial.

Palabras clave

Espacio ultraterrestre, realismo defensivo, poder aeroespacial, OTAN, sistemas de vigilancia y seguimiento, doctrina.

***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.

Benefits of surveillance and tracking space systems for Spain analysis from the perspective of the defensive realism

Abstract

The Space Surveillance Operations Centre (COVE) creation has exposed the relevance which the ultra-terrestrial space domain has gained. Spanish, European Union's and NATO's authorities have been interested in this domain as a critic resource for the states' security.

In this document is made an analysis about the necessity for Spain of space domain defence initiatives taking the Realist Tradition of international relations and the aerospace power doctrine.

Keywords

Ultra-terrestrial space, defensive realism, aerospace power, NATO, Surveillance and Tracking Systems, doctrine.

Introducción

En los últimos años, parece haberse recobrado el interés que el dominio del espacio ultraterrestre había perdido en épocas de la Guerra Fría. En efecto, la aparición en abril de 2019 de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional ha puesto la necesidad de establecer una defensa contra los diferentes peligros que pueden proceder del espacio ultraterrestre, así como aquellos que pueden amenazar a los recursos que España tiene puestos en órbita.

Por ello, esta reflexión busca vislumbrar la pertinencia de una de las posibles soluciones para su cumplimiento, que ya ha sido puesta en marcha por el Ejército del Aire, el establecimiento del Centro de Observación y Vigilancia Espacial (COVE).

Por otro lado, no es el Gobierno de España el único poder político que ha mostrado interés en la defensa en relación con el dominio del espacio ultraterrestre. En efecto, el Consejo Atlántico de la OTAN, celebrado en Londres en diciembre de 2019, expuso en su declaración posterior la siguiente aseveración: «Hemos declarado el espacio un dominio operacional de la OTAN, reconociendo su importancia para mantenernos seguros y afrontando retos de seguridad mientras defendemos la legalidad internacional».

Este documento muestra la seria intención de la OTAN de promover una cooperación entre los aliados similar a la que se puede ejercer en otros dominios, exponiendo su preocupación ante el conjunto de retos provenientes del ámbito del espacio ultraterrestre.

De todo ello se extrae la hipótesis de este documento, la existencia de la necesidad de que una potencia regional de tamaño medio desarrolle algún tipo de programa de vigilancia y seguimiento del espacio con participación militar.

Marco teórico

Abordar el tema objeto de estudio implica la necesidad de definir una serie de conceptos con carácter previo a la exposición de un estado de la cuestión. En ese sentido, es necesario establecer en primer lugar, como piedra angular del marco teórico, el concepto de poder aeroespacial, el cual surge de los conceptos de poder aéreo y el de poder espacial, mediante un nexo motivado por la física y la tecnología.

El término «poder espacial» ha tenido una definición bastante paralela a la clásica de poder aéreo, como la propuesta por Lupton: «la habilidad de una nación para explotar el medio espacial con el fin de alcanzar las metas y propósitos nacionales e incluye todas las capacidades de la nación»¹. Esta definición fue cuestionada, al considerarla incompleta, por Nicolas Peter, añadiéndole el elemento de influir en las actividades de otros actores con el fin de alcanzar los resultados deseados para alcanzar las metas y propósitos descritos.

Por su parte, el término «poder aeroespacial» no es del todo pacífico, sino que cabe resaltar las reticencias de algunos autores como el propio Nicolas Peter; quien considera que el ámbito espacial tiene unos aspectos propios que deben llevar a evitar los paralelismos con los dominios aéreo, terrestre y marítimo. Sin embargo, en el presente trabajo se torna imperativo el uso del término «poder aeroespacial», debido a que la Estrategia Nacional de Seguridad Aeroespacial ha considerado los medios aéreos y espaciales como uno único.

El desarrollo doctrinal del poder aeroespacial tiene como característica que su construcción para el dominio del espacio ultraterrestre cuenta con un claro paralelismo con el clásico poder aéreo. En ese sentido, en la misma medida que el poder aéreo tenía como objetivo la superioridad aérea², las operaciones espaciales buscan la «superioridad espacial», tal y como la define la doctrina norteamericana:

«El grado de control en el espacio de una fuerza sobre cualquier otra de forma que permita conducir sus operaciones en un tiempo dado y un lugar sin que se puedan dar interferencias prohibitivas procedentes de amenazas basadas en tierra o en el espacio».

¹ LUPTON, D. «On Space Warfare: A Space Power Doctrine». *Air University Press Military*. 1998.

² La doctrina de la OTAN entiende la superioridad aérea como «el grado de superioridad en el que cualquier fuerza opuesta es incapaz de interferir de forma efectiva». AJP-3.3. 2016, pp. 1-8.

Por otro lado, se propone el análisis desde una perspectiva realista de la seguridad en base a las propias características que la configuran y su aplicación al presente tema. En primer lugar, la tradición realista enfatiza la continuidad de la experiencia histórica y se muestra escéptica con los esfuerzos de trascender la naturaleza competitiva de la vida política. En este sentido, cabe destacar la alusión contenida en la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional; mientras que el espacio aéreo está sometido al principio de soberanía, el espacio ultraterrestre se caracteriza por tener un vacío legal al respecto. Si bien este vacío legal no es total, ya que existe el Tratado del Espacio Ultraterrestre, este no está firmado y ratificado por todos los Estados y contiene una serie de lagunas que, ante la inexistencia de mecanismos de resolución de conflictos ampliamente aceptados, llevan a la existencia de un amplio margen de competencia entre potencias con mayor o menor capacidad de actuación en el dominio del espacio ultraterrestre. En segundo lugar, y en íntima relación con lo anterior, las teorías integrantes de la tradición realista sostienen la afirmación de que el sistema internacional es anárquico³. Este aspecto casa a la perfección con el dominio del espacio ultraterrestre, al permitir explícitamente el Tratado del Espacio Ultraterrestre la autocomposición ante los conflictos, lo cual genera un contexto favorecedor del bilateralismo.

Tras esta argumentación del realismo como herramienta descriptiva apta para este tema, se torna necesario realizar una elección entre las diferentes teorías que se encuadran en la tradición realista de las relaciones internacionales, con el fin de realizar un análisis más detallado para el contexto en el cual se mueve este trabajo. Al establecerse como objeto de análisis España y realizar una comparación con otros Estados similares, es decir, potencias regionales intermedias; es interesante rescatar esta acertada afirmación realizada por Javier Jordán⁴: «España y el resto de los países miembros de la Unión Europea mantienen entre sí una política propia del realismo defensivo. La Unión se ha convertido en una auténtica comunidad de seguridad».

³ S. Walt define anárquico como «la ausencia de una autoridad central que pueda gobernar los asuntos mundiales o proteger a unos Estados de otros». WALT. 2002, p. 199.

⁴ JORDÁN ENAMORADO, Javier. «Ideas que se convierten en soluciones. Teorías estratégicas sobre la seguridad aeroespacial en el siglo XXI». *Cuadernos de Estrategia* 192. 2017, pp. 19-58.

El realismo defensivo se basa en la idea del «equilibrio de la amenaza», según el cual, además de abarcar el «equilibrio de poder» característico de la tradición realista; los estadistas deben tener en cuenta otros parámetros a la hora de establecer políticas y alianzas que puedan servir de contrapeso a una amenaza procedente de una determinada potencia⁵. Así, el autor expone esos parámetros o «fuentes de poder» que deben ser tenidos en cuenta, siendo el primero de ellos el poder agregado, es decir, los más importantes recursos como la población, el progreso tecnológico o la industria militar autóctona. Por otro lado, se debe tener en cuenta el poder ofensivo, según el cual los Estados con un alto potencial puedan tener en su contra alianzas de numerosos Estados más débiles. Por último, se tendrá en cuenta el importante factor de las intenciones ofensivas de un Estado, lo cual puede tener un efecto similar al de la anterior fuente de poder⁶.

Javier Jordán propuso una serie de características que describen las políticas del realismo defensivo⁷. En primer lugar, se considerará una política militar defensiva como la estrategia más adecuada para alcanzar la seguridad. En segundo lugar, las políticas realistas defensivas consideran que la conquista militar es difícil y poco provechosa. En tercer lugar, la política realista defensiva tenderá a mantener el *statu quo* en aquellas situaciones en que el poder de proximidad. Por último, la cooperación en materia de seguridad se maneja como una herramienta básica, aun cuando se trate de un sistema compuesto por actores egoístas; teniendo como consecuencia deseable el establecimiento de comunidades de seguridad.

Análisis de las causas que motivan la defensa del espacio ultraterrestre

Diferentes dispositivos, como los sistemas de posicionamiento basados en satélite, los artificios espaciales de aplicaciones científicas o de observación terrestre, meteorológica, de telecomunicaciones o con fines de seguridad se han vuelto indispensables para el desarrollo de la práctica totalidad de las actividades humanas. Por todo ello es fundamental la protección de tales sistemas, siendo esta necesidad reflejada en el documento emanado de la reciente reunión del Consejo del Atlántico

⁵ WALT, S. "Alliance formation and the balance of world power". *International Security*, 9(4). 1985, pp. 3-43.

⁶ Ídem.

⁷ JORDÁN, J. *Op. cit.*

Norte en Londres. En efecto, el Consejo del Atlántico Norte ha tenido en cuenta el dominio del espacio ultraterrestre como un aspecto crítico, «reconociendo su importancia para mantenernos seguros y afrontar los desafíos de seguridad, mientras se defiende la legalidad internacional».

Sin embargo, el trabajo de planificación en el dominio del espacio ultraterrestre ya ha tenido un desarrollo en los últimos años, ya que los órganos de la OTAN encargados de la elaboración de la doctrina, como el Joint Warfare Centre (JWC), dependiente del Allied Command Transformation (ACT), han identificado los retos que se deben afrontar por parte de los Estados miembros de la Alianza en el dominio del espacio ultraterrestre, dividiendo estos en dos clases, las amenazas de origen natural y las de origen humano; traspuestas a la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional como «desafío» y «amenazas» respectivamente.

El caso de los desafíos, sobresalen todos aquellos relacionados con la meteorología espacial, en especial todos aquellos fenómenos derivados de la actividad solar, de los cuales se resaltan cuatro⁸. En primer lugar, las partículas individuales cargadas pueden penetrar y dañar los circuitos electrónicos, así como reducir la disponibilidad de los componentes electrónicos. En segundo lugar, aquellos periodos del ciclo de actividad solar en los cuales esta es más intensa, se experimenta un incremento del ruido electromagnético y las interferencias ionosféricas. En tercer lugar, el impacto de las partículas solares en la superficie exterior de los satélites puede causar un importante daño físico en los mismos. Por último, los picos más altos de actividad solar producen un calentamiento considerable en las capas exteriores de la atmósfera, provocando así que estas se expandan hacia el exterior, lo cual puede afectar a las órbitas debido al incremento del rozamiento que ejerce una fuerza opuesta a la dirección de la órbita del satélite.

Si bien estos fenómenos adversos procedentes de la meteorología espacial, en especial de la actividad solar, no pueden ser evitados, sí podrá conseguirse una atenuación de los efectos por medio de una constante vigilancia de los ciclos de actividad del Sol, lo cual permitirá llevar a cabo las acciones pertinentes para que sus efectos sobre la vida y la seguridad de la población se vean minimizados.

⁸ GIUDIZE, F. y PATRICK, J. «The Key Role of Space Support in NATO Operations». *The Three Swords, the Joint Warfare Centre Magazine* 32. 2019, pp. 57-73.

En cuanto a los desafíos procedentes de la mano del hombre, el más relevante es la presencia de la llamada «basura espacial» (*space debris*), orbitando alrededor de la tierra. En efecto, estas órbitas han visto incrementado la presencia de basura espacial, constituyendo así el riesgo más reseñable para la integridad de los satélites artificiales.

No obstante, cabe resaltar que la basura espacial no es el único peligro para la integridad de los satélites, los cuales, tal y como recuerdan Giudize y Patrick; son un elemento clave para los intereses de la OTAN y de sus Estados miembros. En efecto, estos proveen una incuestionable ventaja, convirtiéndolos así en un potencial objetivo para el adversario en caso de conflicto⁹. En efecto, de acuerdo con Tamame Camarero¹⁰, ya en el año 2002, con la experiencia práctica de la operación Libertad Duradera, se vio el poder aeroespacial como un hecho, manifestando sus ventajas en diferentes aspectos, como la observación de la tierra, las telecomunicaciones, las señales, la vigilancia del espacio y la alerta antimisil. Son estos aspectos, y el acceso que los Estados de la OTAN y de la Unión Europea han ido desarrollando, los que convierten los recursos militares del dominio espacial en un objetivo para el adversario. Por último, el dominio espacial tiene importantes aplicaciones en la vida civil, lo cual convierte a estos recursos en críticos para la seguridad y el bienestar de la población.

Según los expertos del JWC, los Estados de la OTAN deben proteger sus recursos nacionales por medio de la anticipación a las acciones que pueda efectuar el adversario con el fin de dañar o denegar el acceso de la fuerza aliada a los recursos espaciales¹¹. En ese sentido, los estudios doctrinales norteamericanos han propuesto una adaptación al dominio espacial de los clásicos conceptos del poder aéreo, en especial del combate aire-aire, de Offensive Counter Air (OCA)¹² y Defensive Counter Air (DCA)¹³; evolucionándolos a Offensive Counter Space (OCS) y Defensive Counter Space (DCS)¹⁴. Los conceptos de OCS y DCS, al igual que los clásicos OCA y DCA

⁹ GIUDIZE, F. y PATRICK, J. *Op. cit.*

¹⁰ TAMAME CAMARERO, J. «El poder aeroespacial ya es un hecho». *Arbor: Ciencia, Pensamiento Y Cultura*, 171(674). 2002, pp. 217-229.

¹¹ GIUDIZE, F. y PATRICK, J. *Op. cit.*

¹² La doctrina aliada define el OCA como «las operaciones ofensivas con el fin de destruir, interrumpir o degradar las capacidades aéreas o de misiles enemigas». AJP 3.3. 2016, pp. 1-9.

¹³ La doctrina aliada define el DCA como «las operaciones encaminadas a proteger las fuerzas amigas y los intereses vitales de los ataques aéreos y de misiles enemigos, como sinónimos del concepto de *Air Defence* (AD)». AJP 3.3. 2016, pp. 1-9.

¹⁴ HANSON, D. G. *Offensive Counter Space Operations: Capabilities, Command and Considerations*. Newport (EEUU): Naval War College 2007.

son complementarios compartiendo en ocasiones medios y recursos, los cuales se engloban en uno u otro concepto de acuerdo con la intención final de su uso.

El concepto de DCS se relaciona, de acuerdo con Hanson, del Naval College, con la protección física de las estaciones de satélite en tierra, los métodos de encriptación y desencriptación y la protección de los satélites contra la radiación. Por su parte, Giudize y Patrick, «como toda acción tomada con el fin de negar al adversario la capacidad de atacar los recursos espaciales y las capacidades»¹⁵. Si bien en la actualidad el concepto DCS tiene como principal dominio de actuación el terrestre (las capacidades principales de la mayoría de los países se centran en los posibles ataques a las estaciones terrestres de control de los satélites), es necesario superar esta visión, de acuerdo con las capacidades mostradas por algunos Estados.

El concepto OCS ha sido definido por la doctrina norteamericana como aquellas operaciones encaminadas a negar al adversario el uso de sus capacidades espaciales, reduciendo así la eficacia de las fuerzas enemigas en todos los dominios; utilizando una amplia variedad de medios, tanto reversibles como no reversibles.

Las capacidades OCS incluyen toda una gama de capacidades y modos de actuación susceptibles de ser utilizados contra los recursos espaciales propios, los cuales están reflejados en la doctrina norteamericana¹⁶ y estudiados posteriormente por el JWC.

En primer lugar, los recursos espaciales pueden ser vulnerables al *jamming*, entendido este como una señal electrónica de radiofrecuencia emitida intencionadamente para interferir en las comunicaciones sin cables (*wireless*), con el fin de interrumpir o negar el servicio de comunicaciones.

En segundo lugar, los satélites pueden ser atacados por medio de la técnica del *spoofing*, lo cual consiste en el proceso de falsificar una identidad con el fin de utilizar los dispositivos y la información del adversario.

En tercer lugar, los recursos espaciales de un país pueden verse seriamente amenazados por las armas antisatélite (ASAT), las cuales se definen «como aquellas armas diseñadas para incapacitar o destruir satélites con un propósito militar»¹⁷. La

¹⁵ GIUDIZE, F. y PATRICK, J. *Op. cit.*

¹⁶ En efecto, la numeración que se realiza a continuación se encuentra recogida en el documento *JP 3-14 space operations*, del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos. JP 3-14. 2018, pp. I-7 y ss.

¹⁷ GIUDIZE, F. y PATRICK, J. *Op. cit.*

doctrina suele hacer una clasificación de estos medios en armamento cinético-energético (KEW) o armamento energético dirigido (DEW).

Por último, los recursos espaciales también pueden ser vulnerables contra los ciberataques. En ese sentido cabe destacar las estructuras de mando y control basadas en tierra y asociadas a los satélites como uno de los potenciales blancos de los ataques procedentes del dominio del ciberespacio. Asimismo, existe la posibilidad de atacar el *hardware* y el *software* que forman parte del propio satélite e incluso su utilización por parte de *hackers* mediante el uso de *malware*. Como característica añadida a los ciberataques cabe destacar que, como arma, son una amenaza barata y efectiva, asequible hasta el punto de poder estar en manos de actores no estatales como pueden ser grupos terroristas, insurgentes o redes de crimen organizado transnacional. Asimismo, es reseñable el hecho de que el blanco de estos ataques no tiene por qué ser puramente militar, sino que existen recursos espaciales civiles en los que se basan el control aéreo o la navegación terrestre.

Análisis comparativo de medios de vigilancia espacial militares de potencias intermedias occidentales

Establecimiento de la muestra

La realización de un estudio comparativo cuyo objeto sea tan específico como la existencia de medios estatales de carácter militar de vigilancia espacial exige una cuidadosa selección de una muestra en función de las hipótesis que se pretenden contrastar. En efecto, dado que una de las características del dominio aeroespacial es el de apreciarse enormes diferencias entre los programas realizados en las superpotencias y grandes potencias y de los que disponen las potencias de carácter intermedio o influencia regional. En este caso, es necesario que, al tener como objeto de la investigación la conveniencia o no de que España cuente con este tipo de medios, se tome una muestra comparativa acorde a las características que pueden definir a este país desde un punto de vista económico y social.

En base a lo expuesto, se proponen como características definitorias de los Estados que se estudiarán para configurar la muestra son, en primer lugar, el tamaño del país, para el cual se escoge como descriptor la población de este. En segundo lugar, se establece como elemento definitorio la riqueza del país, siendo esta descrita por medio

del PIB per cápita. En tercer lugar, se estudia el desarrollo del país, cuyo descriptor es el Índice de Desarrollo Humano. En cuarto lugar, se tiene en cuenta la calidad democrática del Estado, para cuya definición se utiliza la puntuación agregada de *freedom house*. Por último, se tendrá en cuenta el gasto en defensa respecto al PIB.

Los criterios establecidos configuran una muestra de países que se engloban dentro de las llamadas potencias intermedias, perteneciendo en su mayor parte a Europa Occidental o Central. La muestra que se estudiará mediante el método comparativo queda reflejada en la tabla 1. Posteriormente se realizará un análisis comparativo entre los Estados incluidos en la muestra.

País	Población (2018)	PIB per cápita (2019)	IDH (2019)	Puntuación agregada de Freedom House (2019)	Gasto en defensa sobre PIB (2018)
Alemania	82.927.920	46.946	0,939	94/100	1,2
Canadá	37.058.860	43.602	0,922	99/100	1,3
Francia	66.987.240	40.511	0,891	90/100	2,3
Reino Unido	66.488.990	39.407	0,920	93/100	1,8
Italia	60.431.280	36.141	0,883	89/100	1,3
España	46.723.750	35.041	0,893	94/100	1,3

Tabla 1. Valores definitorios de la muestra. Fuentes. Población: Banco Mundial. PIB per cápita: PNUD. IDH: PNUD. Puntuación agregada Freedom House: Freedom House. Gasto en defensa sobre el PIB: Banco Mundial.

Sistemas de vigilancia y seguimiento en Alemania

El Gobierno Federal de Alemania creó, en 2009, el German Space Situational Awareness Centre (GNSSAC), el cual tiene una naturaleza mixta, civil y militar, al estar gestionado por la Luftwaffe y la DLR, la Administración Aeroespacial Alemana. Su funcionamiento consiste en la recepción de datos de fuentes abiertas, organizaciones civiles, sensores propiedad del Gobierno e inteligencia con el fin de generar una imagen de la situación en el momento.

Las actividades del GNSSAC tienen como uno de los objetivos clave el llamado Conjunction Assessment (CA), es decir, el proceso de identificación de aproximaciones cercanas entre dos objetos orbitales. Asimismo, el GNSSAC publica partes y avisos relacionados con la meteorología espacial, con las reentradas de los diferentes tipos de objetos orbitales e información de sobrevuelos.

Entre los usuarios del GSSAC se encuentran los operadores de satélites, los ministerios federales, con especial énfasis los de Defensa, Interior, Economía y Energía; así como el de Medioambiente. Desde el año 2016, el GSACC comenzó a operar 24/7¹⁸.

Sistemas de vigilancia y seguimiento en Canadá

Canadá está actualmente en proceso de desarrollo de su propio sistema de vigilancia y seguimiento espacial bajo la autoridad del Department of National Defence (DND). El objetivo de este sistema es asegurar en tiempo real el acceso a datos acerca de la órbita terrestre que sean esenciales para asegurar la soberanía y la seguridad nacional. Este sistema se verá complementado por la cooperación de Estados Unidos, a través de su misión Space Surveillance Network (SSN), la cual mantiene un catálogo global de objetos orbitales.

De acuerdo con la Agencia Espacial Europea, el sistema canadiense permitirá a Canadá disponer de un acceso asegurado a la información pertinente acerca de satélites y basura espacial para apoyar la soberanía nacional y las misiones operacionales.

¹⁸ CONSOLE, A. «Command and Control of a Multinational Space Surveillance and Tracking Network». *Joint Air Competence Power Centre*. 2019.

Sistemas de vigilancia y seguimiento en Francia

Francia es el país europeo que posee un mayor número de objetos orbitales, lo que ha provocado que el país galo haya realizado una importante inversión para la protección de sus recursos espaciales. Con ese propósito, Francia ha establecido un buen número de potentes sensores con el fin de proveer de datos precisos para obtener una imagen precisa de la situación de las órbitas terrestres en todo momento.

Con el fin de gestionar y difundir esa información, Francia ha creado una unidad militar para elaborar y analizar los datos recibidos, el Centre Operationnel de Surveillance Militaire des Objects Spatiaux (COSMOS). Este centro, dependiente de L'Armée de l'Air, da servicio a usuarios civiles y militares, tomando los datos de los múltiples sensores pertenecientes a las distintas administraciones del Gobierno de Francia y complementándola con información de inteligencia y fuentes abiertas.

Por su parte, Francia cuenta con un organismo civil paralelo a COSMOS, el Centre National d'Etudes Spatiales (CNES), el cual provee a los operadores de satélites un servicio de información acerca de la situación de la órbita terrestre en tiempo real, este servicio recibe el nombre de CAESAR (Conjunction Analysis and Evaluation Service: Alert and Recommendations) y se centra en el proceso CA anteriormente descrito¹⁹.

Sistemas de vigilancia y seguimiento en el Reino Unido

El Reino Unido es uno de los países de Europa con mayor tradición en el uso del espacio ultraterrestre desde una perspectiva militar. En la actualidad, el país cuenta con sensores de vigilancia y seguimiento de uso militar como es el radar Flyingdales, compartido con Estados Unidos por medio de un acuerdo de colaboración en materia de vigilancia espacial de ambos países y que está dedicado a la alerta temprana de misiles balísticos. Otros sensores son el CASTR (Chilbolton Advanced Satellite Tracking Radar), o el telescopio PIMS (Passive Imaging Metric Sensor), ambos dedicados a la vigilancia y seguimiento de objetos orbitales y que aportan sus datos a la Royal Air Force²⁰.

¹⁹ CONSOLE, A. *Op. cit.*

²⁰ *Ibíd.*

Sistemas de vigilancia y seguimiento en Italia

El modelo italiano de vigilancia y seguimiento espacial se caracteriza por la delegación realizada, en 2011, de la actividad en la Aeronautica Militare en colaboración con la Agenzia Spaziale Italiana (ASI) y el Instituto Nazionale di Astrofisica. Los datos generados por los sensores de vigilancia y seguimiento se entrelazan en el Italian SST Operations Center (ISOC), los cuales complementan con datos recibidos de sensores de otros países, como Estados Unidos, por medio de acuerdos de cooperación²¹.

Conclusiones

De todo lo expuesto a lo largo del presente trabajo se pueden extraer las siguientes conclusiones en base a la hipótesis establecida y a los diferentes análisis realizados a lo largo del mismo.

En primer lugar, se puede decir que el actual concepto del poder aeroespacial es la natural evolución del clásico concepto del poder aéreo motivado por los avances técnicos y las nuevas necesidades de seguridad relacionadas con el espacio ultraterrestre. En ese sentido, el ámbito aéreo y el espacial es esperable que evolucionen en un sentido confluyente hacia la unificación doctrinal y estratégica.

En segundo lugar, el dominio del espacio ultraterrestre encaja con la descripción del escenario internacional que describen las diferentes concepciones de la tradición realista de las relaciones internacionales, en especial debido a la ausencia de normas y a la libertad de acceso al mismo. En ese sentido, cabe identificar las políticas de las superpotencias y potencias mundiales en clave del realismo ofensivo y las de las potencias intermedias en clave de realismo defensivo. En efecto, cabe esperar que las potencias intermedias que deseen ser actores en el escenario internacional aplicado al dominio del espacio ultraterrestre lo hagan con un ánimo eminentemente defensivo.

²¹ Ibídem.

En tercer lugar, se constatan una serie de amenazas y desafíos procedentes del espacio ultraterrestre o que pueden afectar a los recursos establecidos en este dominio, ya sean de origen natural o artificial, que ponen en riesgo la seguridad y el bienestar de la población. En ese sentido se han venido estableciendo los pertinentes documentos estratégicos y doctrinales, tanto en superpotencias como en potencias intermedias; con el fin de elaborar las pertinentes políticas y acciones encaminadas a implementar una defensa eficiente frente a esos riesgos.

En cuarto lugar, se observa que las potencias democráticas intermedias similares a España tienen sistemas espaciales de vigilancia y observación que si bien, se hallan en diferentes puntos de desarrollo; van en un sentido determinado, buscando asimismo complementar sus esfuerzos con la cooperación con los aliados.

Tomando como base las conclusiones expuestas, se puede constatar la posible conveniencia de que España, en base a su tamaño y posición geopolítica y geoestratégica, desarrolle un sistema espacial de vigilancia y seguimiento con fines defensivos para su territorio, espacio aéreo, aguas territoriales y recursos espaciales de su propiedad, así como establecer marcos de cooperación con naciones aliadas con el fin de maximizar su esfuerzo.

*Alfonso Rodríguez Varela**

Capitán del Ejército del Aire

Profesor titular de la Escuela de Técnicas de Mando y Control y Telecomunicaciones

La COVID-19 y el próximo ciclo de inestabilidad en América Latina

Resumen

Al igual que en otras áreas geográficas, los gobiernos de América Latina y el Caribe no han podido evitar la llegada de la COVID-19 y su expansión por la región. A lo largo del artículo se analizarán las reacciones que han tenido los distintos gobiernos latinoamericanos. La COVID-19 ha llegado a América Latina y el Caribe en un momento en que la región está sufriendo una profunda inestabilidad política con protestas en varios países, cambios de gobierno y situaciones de interinidad. La situación económica del continente tampoco es la mejor y los efectos de la pandemia van a provocar, sin duda, problemas graves a sus economías. Socialmente, el estallido de la COVID-19 va a poner contra las cuerdas a los precarios sistemas de asistencia social y de apoyo a los más desfavorecidos con efectos nocivos sobre las clases medias y bajas aumentando la insatisfacción de los ciudadanos.

Palabras clave

América Latina, COVID-19, inestabilidad política, desigualdad, pobreza.

***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.

COVID-19 and the upcoming cycle of instability in Latin America

Abstract

Just like in other geographical areas, the governments of Latin America and the Caribbean have not been able to avoid the arrival of the COVID-19 and its expansion throughout the region. In this paper we will analyse the responses of the various governments. The virus landed in Latin America in a period of deep political instability with demonstrations in several countries, political changes at the top, and caretaker governments. The economic position of the region leaves much to be desired and the effects of the pandemic will provoke, doubtlessly, serious problems to the Latin American economies. Socially, the COVID-19 outburst will jeopardize the fragile social assistance systems with harmful effects to the middle-income and low-income classes increasing the citizen's discontent.

Keywords

Latin America, COVID-19, political instability, inequality, poverty.

Introducción

Al igual que en otras áreas geográficas, los gobiernos de América Latina y el Caribe no han podido evitar la llegada de la COVID-19 y su expansión por la región. Desde que se confirmase el primer caso de COVID-19, el 26 de febrero en Brasil, en la ciudad de São Paulo, el virus no ha dejado de expandirse por la región tocando a todos los países y dejando 249.113 muertes y 6.383.640 contagiados¹.

A pesar de que aún no sabemos hasta cuando se prolongará la pandemia y las víctimas que va a generar, sí que es ya evidente que la región se va a ver severamente afectada a todos los niveles². La COVID-19 ha llegado a América Latina y el Caribe en un momento en que la región está sufriendo una profunda inestabilidad política con protestas en varios países, cambios de gobierno, situaciones de interinidad y, ahora, aplazamiento de procesos electorales cuyos resultados, de poder celebrarse los comicios en el futuro próximo, serán seguramente diferentes tras este estallido vírico.

La situación económica del continente tampoco es la mejor. Tras una década de crecimiento apoyado en el precio de las materias primas, los últimos años han visto una ralentización del crecimiento económico y la generación de desempleo, lo que sumado a la ya enquistada desigualdad en el continente ha producido, junto a otros factores, la inestabilidad antes mencionada. La crisis que ya se dibuja en el horizonte no va a ser solo nacional, sino que numerosos socios comerciales de los países latinoamericanos, como EE. UU. o la Unión Europea van a entrar en un periodo de estancamiento que se trasladará al comercio internacional y reducirá la demanda de productos de Latinoamérica, lo que va a provocar, sin duda, problemas graves a sus economías. Socialmente, el estallido de la COVID-19 va a poner contra las cuerdas a los precarios sistemas de asistencia social y de apoyo a los más desfavorecidos con efectos nocivos sobre las clases medias y bajas, incidiendo negativamente en una ya de por sí alta desigualdad y pobreza; y poniendo fin a la frágil tendencia de reducción de la desigualdad en los últimos años.

¹ Cifras a 20 de agosto.

² GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. «La COVID-19 en Iberoamérica no vela intimidad, sino la descubre». *Documento de Análisis* 20/2020. IEEE. [Fecha de consulta 5/6/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA20_2020ANDGON_IberoamericaCovid.pdf y/o enlace bie3.

A fin de analizar la situación y perspectivas de la región ante la COVID-19, se estructurará el documento en varias partes. La primera estará dedicada a observar la expansión del virus por la región y la situación actual de la pandemia viendo cuáles han sido los puntos críticos del brote vírico. La segunda estará dedicada a las iniciativas tomadas por los distintos gobiernos y a saber cómo ha afectado a las dinámicas políticas y sus posibles consecuencias a corto plazo. Pasaremos a continuación a contabilizar el golpe económico que han sufrido las economías latinoamericanas describiendo el horizonte económico que se abre a partir de ahora. Finalmente, se analizará el impacto que el virus tendrá en las sociedades latinoamericanas, especialmente en lo que se refiere a los más vulnerables.

La llegada de la COVID-19 a América Latina

Según las informaciones de las que disponemos, los primeros casos de COVID-19 surgieron en China a mediados de noviembre del año pasado, aparentemente el 17 de noviembre se realizó el primer informe sobre la COVID-19 en la provincia de Hubei³. El 26 de febrero, Brasil reportó el primer infectado del país y de Latinoamérica⁴ en la ciudad de São Paulo, el paciente se habría infectado en Italia trayendo de vuelta el virus al continente. Casos similares (ciudadanos infectados en Italia o turistas italianos) se dieron en Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Uruguay. En otros países como Ecuador, Honduras, Panamá, Venezuela o Perú el origen de la expansión del virus tuvo que ver con ciudadanos que regresaban al país después de haber estado en España.

El virus pronto se expandió por todos los países tanto continentales como insulares destacando Brasil con más de 3.456.652 casos confirmados, Perú con 558.420 y México con 537.031⁵. Ante la expansión del virus, los gobiernos latinoamericanos optaron por el cierre de fronteras o por la anulación de las conexiones aéreas con las regiones más afectadas por la pandemia, como es el caso de Europa o Asia. Latinoamérica contó con una ventaja frente a otras regiones por la menor frecuencia de

³ «First Covid-19 case happened in November, China government records show – report». *The Guardian*. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/13/first-covid-19-case-happened-in-november-china-government-records-show-report>.

⁴ «Latin America COVID-19. Latin America COVID-19». *The Global Health Network*. Disponible en <https://coronavirus.tghn.org/regional-response/latin-america/>.

⁵ Cifras a 20 de agosto.

sus conexiones con China y por la acción rápida de sus gobiernos al ver los efectos del virus en Europa, lo que dio unas semanas críticas para implementar toda una serie de medidas como cuarentenas, declaración de emergencias sanitarias o cierres de fronteras.

A pesar de ello, no se ha podido impedir la rápida expansión del virus y, hoy en día, América Latina se ha convertido en un punto crítico de la pandemia cuyo epicentro latinoamericano se sitúa en Brasil. Este país es una de las grandes preocupaciones a nivel mundial ya que se posee una de las tasas de infección más altas del mundo⁶. Jair Bolsonaro, el presidente brasileño, ha sido el dirigente latinoamericano más escéptico respecto a la llegada y el impacto del virus en Brasil y sus declaraciones relativizando la importancia de la pandemia, contra alcaldes que demandaban una cuarentena o contra su ministro de Sanidad han agravado la ya de por sí difícil situación. En otro país especialmente afectado, Ecuador, el virus se cebó con la ciudad de Guayaquil (más de 9.000 muertes), donde se dio el primer caso de COVID-19 y cuyo sistema de salud colapsó rápidamente.

Como veremos en los siguientes epígrafes, la llegada del coronavirus a Latinoamérica ha trastocado por completo los cálculos políticos y económicos de los gobiernos y va a fragilizar, aún más, a amplias capas de la población latinoamericana.

La nueva agenda política en América Latina

El panorama político en América Latina ha sufrido en los últimos años importantes cambios. Lejos ya de la marea rosa que marcó el ciclo político en la primera década de los 2000 hasta el año 2015, la llegada de políticos conservadores y de derecha a la presidencia de países como Paraguay, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay o Perú han supuesto un cambio en la tendencia política de la región. Este cambio en las preferencias de los electores ha venido acompañado de una creciente inestabilidad provocada por la desigualdad, la corrupción, la inseguridad ciudadana y el estancamiento económico que ha llevado a la calle a miles de ciudadanos en varios países como Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia o Chile.

⁶ «Brazil Has the Highest Rate of Coronavirus Contagion in the World, Says Study». *Folha de São Paulo*. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/scienceandhealth/2020/04/brazil-has-the-highest-rate-of-coronavirus-contagion-in-the-world-says-study.shtml>.

La llegada de la pandemia a América Latina amenaza, así, con desestabilizar más si cabe a la región ahondando en las causas que han generado estas movilizaciones ciudadanas. La previsible caída de las exportaciones, del consumo nacional y el consiguiente desempleo, el aumento de la deuda, así como el desgaste de los sistemas sanitarios y sociales hacen que el horizonte político se muestre cada vez más complejo para los gobiernos latinoamericanos cuyas diversas agendas y proyectos políticos van a quedar supeditados al control de la pandemia y a la gestión de los estragos que está causando y va a seguir causando.

Los diferentes gobiernos han actuado de forma similar y en un corto espacio de tiempo ante la pandemia. Las fronteras se cerraron en Argentina (16 de marzo), Bolivia (25 de marzo), Brasil (19 de marzo), Chile (18 de marzo), Colombia (17 de marzo), Costa Rica (18 de marzo), Cuba (31 de marzo), República Dominicana (17 de marzo), Ecuador (16 de marzo), El Salvador (11 de marzo), Guatemala (17 de marzo), Honduras (15 de marzo), Panamá (16 de marzo), Paraguay (16 de marzo), Perú (15 de marzo), Uruguay (24 de marzo) y Venezuela (21 de marzo). Se aplicaron cuarentenas en prácticamente todos los países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) que se han ido prolongando constantemente. Destaca la inexistencia de cuarentena obligatoria en Nicaragua y en Uruguay. En Nicaragua el Gobierno de Daniel Ortega se negó a establecer medidas de confinamiento y de paralización de la economía y ha sido acusado de ocultar las cifras de contagios y de muertes por COVID-19. En Uruguay, se abogó por el confinamiento no obligatorio siendo adoptado por el nuevo Gobierno de Lacalle Pou, tras apenas 15 días de haber jurado el cargo de presidente.

Uno de los primeros efectos provocados por la llegada de la COVID-19 y por las medidas gubernamentales ha sido la de reducir a corto plazo la inestabilidad política en países como Chile, Colombia o Ecuador. Como se analizó en otro documento, estos gobiernos se enfrentaban a importantes movilizaciones sociales que llegaron a provocar cambios en las políticas gubernamentales por la presión de las calles⁷. Con la puesta en marcha de medidas de cuarentena y confinamiento, los Gobiernos de

⁷ YASUNAGA KUMANO, Mayumi. «La desigualdad y la inestabilidad política en América Latina: las protestas en Ecuador, Chile y Colombia». *Documento de Opinión* 22/2020. IEEE. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO22_2020MAYYAS_LatAm.pdf.

Sebastián Piñera o Iván Duque han conseguido un respiro y una ventana de estabilidad a corto plazo al evitar nuevas concentraciones y protestas callejeras.

En Chile, el referéndum constitucional que se debía celebrar el 26 de abril y que fue una de las principales concesiones que el Gobierno de Piñera hizo durante la crisis social desatada a final de 2019, se ha aplazado hasta el 25 de octubre. Dado que también debían celebrarse elecciones locales y para gobernadores también se ha prolongado su mandato electoral hasta las elecciones que tendrán lugar en abril de 2021. La actuación gubernamental durante la crisis también ha tenido otra consecuencia, la de permitir la recuperación de la imagen política del Gobierno y del presidente Piñera que estaban profundamente tocadas antes de la crisis sanitaria. Según la encuesta de CADEM, la imagen de Piñera se habría recuperado desde el punto más bajo el 9 de febrero de 2020 (9 % de aprobación) y su actuación es, hoy en día, aprobada por un 23 % de los encuestados. En el resto de marcadores de la actuación del presidente, esta ha visto un repunte de su imagen y de su gestión lo cual puede ayudarle en las elecciones locales de abril⁸. No obstante, esta aparente mejora en su aprobación, lo cierto es que las protestas se han vuelto a reactivar incluso con emergencia sanitaria debido a que las ayudas prometidas por el Gobierno se están retrasando y ahogando a una parte de la población.

Otro presidente que ha podido remontar el vuelo ha sido Iván Duque, las multitudinarias protestas de fin de 2019 y principios de 2020 hicieron caer en picado su aprobación. Al igual que Piñera, el estado de emergencia y la cuarentena han permitido acabar con las protestas masivas y las decididas acciones gubernamentales han fortalecido la imagen presidencial en medio de la crisis, lo que ha llevado a una mejora en la aprobación de Iván Duque que ha pasado de un apoyo del 23 % a uno del 52 %⁹. Como su homólogo chileno, Iván Duque ha podido evitar la continuación de las protestas de fin de año, pero se enfrenta a partir de ahora a las crecientes protestas de la población a la que no llegan las ayudas del Estado y las críticas a la gestión de la emergencia sanitaria.

⁸ CADEM. «Encuesta Plaza Pública». Disponible en https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/05/Track-PP-329-Abril-S5-VF_Baja.pdf.

⁹ «Iván Duque: la aprobación a su gestión sube 29 puntos». *Semana*. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-aumenta-la-aprobacion-a-su-gestion/666979>.

En Bolivia, la inestabilidad generada tras unas elecciones calificadas de fraudulentas¹⁰, los disturbios y la intimidación de los militares a Evo Morales a que abandonara el cargo sumieron al país en un escenario convulso del que todavía no ha podido escapar. La decisión de la nueva presidenta Jeanine Áñez de establecer una cuarentena imposibilitó la celebración de las elecciones que debían celebrarse el 3 de mayo. Estas fueron retrasadas por el TSE, sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional (en la que el Movimiento al Socialismo posee mayoría) promulgó una ley el pasado 1 de mayo obligando al TSE a convocar elecciones en 90 días. Finalmente, el TSE confirmó el pasado 2 de junio que las elecciones se llevarían a cabo el 6 de septiembre. Sin embargo, el 23 de julio, ante el empeoramiento de la situación sanitaria en el país, el TSE decidió postergar las elecciones hasta el 18 de octubre con una segunda vuelta el 29 de noviembre. Esto llevó a que los grupos opositores al Gobierno de Áñez convocaran protestas y bloqueos de las ciudades más importantes. Mientras que el MAS ha deseado la celebración rápida de elecciones ante sus mejores expectativas electorales, las autoridades interinas han preferido prolongar la situación tanto por motivos sanitarios (evitar aglomeraciones en la campaña electoral y el día de las elecciones) como políticos (mantener el cargo e intentar aprovechar el control de los recursos e instituciones para ganar mayor visibilidad ante otros candidatos presidenciales). La última encuesta realizada por Ciesmori daba como vencedor al binomio formado por Luis Arce y David Choquehuanca del Movimiento al Socialismo con un 33,3 % de intención de voto, mientras que Carlos Mesa que ya disputó las pasadas elecciones a Evo Morales tendría un 18,3 %. La actual presidenta Jeanine Áñez se quedaría atrás con un 16,9 % de intención de voto¹¹. Bolivia se enfrenta así a la pandemia con un escenario incierto en los próximos meses, justo lo contrario de lo que necesita en estos momentos, lo que contrasta con la estabilidad que gozó durante los últimos años.

En Argentina, los planes de reestructuración de la deuda y las negociaciones con los prestamistas extranjeros y el Fondo Monetario Internacional que eran una de las

¹⁰ Organización de Estados Americanos. «Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia». Disponible en [http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf).

¹¹ «Arce aumenta ventaja y Mesa afianza el segundo lugar, según encuesta de Ciesmori». *Página siete*. Disponible en <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/3/15/arce-aumenta-ventaja-mesa-afianza-el-segundo-lugar-segun-encuesta-de-ciesmori-249706.html>.

prioridades del Gobierno de Alberto Fernández se han visto perjudicados por un escenario aún más adverso que el que ya existía. Tras vencer en las elecciones de 2019, Fernández se puso al mando de un país que llevaba desde la mitad del año 2018 bajo una coyuntura económica adversa y la renegociación con los bonistas que poseen casi 66.000 millones de dólares en deuda argentina se veía como un requisito para que el país pudiera retomar la senda del crecimiento al igual que ocurrió previamente con la Administración de Néstor Kirchner. En un primer momento, la oferta del Gobierno argentino de una quita del 65 % de la deuda con un periodo de gracia de tres años no fue aceptada por los tenedores de deuda. Sin embargo, el 4 de agosto, el Gobierno pudo llegar a un acuerdo con los principales tenedores para reestructurar unos 65.000 millones de dólares y evitar el default y una dura confrontación legal.

Al igual que Duque o Piñera, Alberto Fernández ha visto aumentar su popularidad durante la crisis sanitaria y, lo más probable, es que esta le dé a Fernández la capacidad a corto plazo de justificar la mala situación económica del país por la crisis de la COVID-19¹². A medio plazo, cuando a los efectos de la crisis previa no resuelta se le unan los efectos suplementarios de la crisis económica causada por el parón económico y el confinamiento, puede derivar en una explosión de descontento ciudadano, sobre todo, cuando la solidaridad de la oposición con el Gobierno de Fernández vaya disipándose.

A finales de abril y durante todo el mes de mayo, Brasil se convirtió en el epicentro de la pandemia en América Latina. A diferencia de otros mandatarios (salvo el presidente mexicano y el nicaragüense), el presidente Jair Bolsonaro minusvaloró el impacto del virus en el país, calificándolo de «pequeña gripe» y sumándose a las protestas contra el confinamiento impuesto por los gobernadores federales. A mediados de mayo, a la crisis sanitaria que estaba viviendo el país, llegando a más de 1.100 muertes diarias, se le unió la crisis política que ya se estaba gestando desde antes de la llegada del virus. Jair Bolsonaro se ha visto envuelto en el último mes y medio en una serie de enfrentamientos con el Tribunal Superior Federal, con el presidente de la Asamblea y con los gobernadores federales. Además, ha visto la dimisión de dos de sus ministros y ha destituido a un tercero.

¹² «La curva de Fernández y la preocupación por la economía en dos encuestas». *Memo*. Disponible en <https://www.memo.com.ar/analitica/la-curva-de-alberto-y-de-la-preocupacion-por-la-economia-en-dos-encuestas/>.

La gestión de la crisis de la COVID-19 provocó discusiones internas en el gobierno respecto de la postura a adoptar, siendo el presidente partidario de relajar las medidas de aislamiento para no afectar a la economía. Hay que recordar que la elección de Jair Bolsonaro a la presidencia del país se debió, en parte, a los efectos que la crisis económica del 2014 tuvo en la población. Por ello, la presidencia de Bolsonaro pretendía el relanzamiento de la economía brasileña a través de una serie de reformas, como la de las pensiones. No obstante, esa agenda económica ha descarrilado por los efectos del confinamiento, por las necesarias medidas de gasto social y por la caída del precio del petróleo. La aparente falta de iniciativa a nivel nacional ha convertido a los gobernadores federales en los principales promotores de las medidas de aislamiento y de distanciamiento lo que les ha llevado a chocar directamente con el presidente y el Gobierno.

La postura del presidente llevó a la destitución de Luiz Henrique Mandetta como ministro de Sanidad, el 16 de abril, siendo sucedido en el cargo por Nelson Teich. Este dimitió tras estar apenas un mes en su puesto ministerial ahondando en la crisis interna del Gobierno. Sin embargo, si algo dañó a la figura de Bolsonaro fue la dimisión de una figura clave en su Gobierno, Sérgio Moro, que alcanzó la fama durante la investigación de la operación Lava Jato y que representaba la lucha contra la corrupción política en Brasil. La dimisión de Moro como ministro de Justicia tuvo como origen el supuesto intento de Bolsonaro de situar a la cabeza de la Policía Federal a una figura próxima con el objetivo de evitar las investigaciones que desde hace meses rondan a los hijos del presidente. Esta sucesión de eventos ha dañado la imagen del presidente y relanzado el debate sobre un posible proceso de destitución. A toda esta turbulencia política se suman los ataques al presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Maia y al Tribunal Superior Federal por la apertura de una investigación a causa de las acusaciones del exministro Moro.

La más que probable recesión, la crisis sanitaria y la inestabilidad gubernamental han hecho mella en la imagen del presidente y en sus apoyos. En la última encuesta, un 45 % de la población apoyaba un procedimiento de destitución frente a un 48 % que se oponía, lo que supone un aumento del 9 % respecto de la anterior encuesta. También aumentaron tanto la población que aprobaba al presidente (33 % frente al 30 % de la encuesta anterior), como la población que suspendía al presidente (38 % frente al 36 %

de la anterior encuesta)¹³. En otra encuesta de MDA, la desaprobación del presidente llegaba al 55,4 % frente al 47,8 % de enero y la del Gobierno, en general, subió del 31 % al 43,4 %¹⁴.

Ante este escenario tan desfavorable al Gobierno, que puede ver peligrar su permanencia hasta el año 2023, Bolsonaro ha comenzado a buscar apoyos entre los grupos políticos conocidos como el Centrão, de orientación política centrista y cuyo apoyo tiene como contraprestación la entrega de cuotas de poder en los ministerios. Aunque Bolsonaro criticó esta forma de hacer política, la sucesión de errores en la gestión de la pandemia y la nueva coyuntura política y económica que amenazan con convertir a Brasil en un foco de inestabilidad a final de año, hace necesario recurrir a esta estrategia para intentar dar estabilidad al Gobierno ante cualquier atisbo de la oposición de iniciar el temido proceso de destitución.

Otro mandatario que tiene por delante un año difícil va a ser Lenín Moreno, el presidente ecuatoriano. Ecuador fue uno de los primeros países en sufrir la llegada de la COVID-19, convirtiéndose Guayaquil en uno de los puntos más críticos de América Latina. El país ya se encontraba en una situación difícil con una grave crisis política a finales de 2019 fruto de la política económica que llevó a cabo Moreno y su acuerdo con el FMI, llegando a obligar al Gobierno a trasladarse a Guayaquil ante los disturbios en Quito.

El Congreso de Ecuador aprobó a mediados de mayo la denominada Ley Humanitaria para hacer frente a la crisis económica y social. La ley contó con el apoyo de los partidarios de Moreno y con la oposición de los correístas y de los sindicatos. Estos reiniciaron las movilizaciones políticas que se habían desactivado tras los acuerdos con el Gobierno de finales de 2019, al entender que esta ley era inconstitucional y que dañaba los intereses de los trabajadores. Cuatro días más tarde el presidente Moreno anunciaba una serie de medidas de austeridad para contener el gasto público y ahorrar unos 4.000 millones de dólares mediante el cierre de empresas públicas, ajustes en los

¹³ «Bolsonaro é aprovado por 33 %, e 45 % apoiam processo de impeachment». *Datafolha*. Disponible en <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/04/1988698-bolsonaro-e-aprovado-por-33-e-45-apoiam-processo-de-impeachment.shtml>.

¹⁴ MDA. PESQUISA CNT/MDA. Disponible en <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/6b767840-4489-4901-afff-aed024d3c41b.pdf>.

horarios de los empleados públicos o el cierre de oficinas en el exterior¹⁵. Desde los sindicatos ya se avisó que «si quieren otro octubre y no aprendieron la lección, pues tendrán otro octubre» augurando una reactivación de las protestas y una mayor inestabilidad¹⁶.

En definitiva, la llegada de la COVID-19 a América Latina ha hecho descarrilar los proyectos de todos y cada uno de los mandatarios latinoamericanos. La estabilidad política de América Latina ya era frágil antes de la pandemia y, a pesar de que las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos hayan podido detener a corto plazo esa inestabilidad, lo más probable es que en los próximos meses y a lo largo de todo el año 2021 cuando comiencen a levantarse las restricciones al movimiento de las personas y a las concentraciones en lugares públicos todo el descontento acumulado en la última década acabe por estallar producto de la severa crisis económica que acecha a América Latina. Ante este panorama, lo más probable es que la nueva normalidad en América Latina sea la de la inestabilidad política y la depresión económica, lo que podría actuar como potenciador de partidos políticos y líderes populistas que no harían más que profundizar en la polarización de las sociedades latinoamericanas y la pérdida de confianza en la democracia, sobre todo teniendo en cuenta la imagen negativa que los partidos tradicionales, las instituciones y los políticos tienen a lo largo y ancho de la región.

Un elemento adicional que juega en contra de la estabilidad durante los próximos años es la ausencia de elecciones en el horizonte. Las elecciones en Bolivia, Chile y República Dominicana, así como las elecciones locales en Paraguay, Uruguay o México se han tenido que posponer y el superciclo electoral de 2017 a 2019 hace que muchos presidentes estén en la mitad de su mandato, lo que va a impedir que los ciudadanos latinoamericanos expresen su descontento en las urnas y puede dar un impulso a la expresión del rechazo a través de las protestas y las manifestaciones, como las que experimentaron Chile, Colombia o Ecuador hace unos meses, ahora a nivel continental. Además de la ausencia de elecciones, el impacto de las medidas de

¹⁵ «Lenín Moreno anuncia siete medidas; recorta USD 4.000 millones del gasto público». *El Comercio*. Disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/lenin-moreno-medidas-economicas-coronavirus.html>.

¹⁶ «Movimientos sociales protestan contra medidas económicas de Lenín Moreno y advierten con 'otro octubre'». *El Universo*. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/20/nota/7846656/sectores-sociales-alistan-acciones-rechazo-este-lunes>.

confinamiento y de distanciamiento social en las distintas economías latinoamericanas, así como la coyuntura económica internacional va a ser otro potenciador de la inestabilidad al que se dedicará el siguiente epígrafe.

La COVID-19 y la deteriorada situación económica de América Latina

La situación económica y social de América Latina y el Caribe era frágil antes incluso de la aparición de la COVID-19. Después de la bonanza económica que atravesó la región desde el año 2000 al 2013, la caída de los precios de las materias primas supuso un duro golpe para las economías latinoamericanas. Además, otros problemas como la falta de inversión en educación y en infraestructuras, altas tasas de desigualdad, inestabilidad política o falta de productividad que han lastrado el crecimiento latinoamericano no se han solucionado. Pese a ello, las perspectivas económicas para los años 2020 y 2021 mostraban un crecimiento moderado y preveían que la región podría salir de la situación de estancamiento el año que viene. Sin embargo, la rápida expansión del virus ha trastocado los planes económicos y todas las previsiones obligando a los gobiernos a rehacer sus cálculos y programas ante unas previsiones que han ido empeorando paulatinamente. El pasado enero el Fondo Monetario Internacional lanzaba unas previsiones en las que América Latina y el Caribe en conjunto iban a crecer un 1,6 % en 2020 y un 2,3 % en 2021, mientras que América del Sur, en su conjunto, iba a crecer un 1,5 % en 2020 y un 2,3 % en 2021¹⁷. Tras el estallido de la pandemia, la CEPAL calculó, en un primer momento, que la caída del PIB en América Latina y el Caribe sería del 1,8 %, sin descartar que pudiese alcanzar el 3 % e, incluso, el 4 % para este año¹⁸. Dicha cifra ha ido empeorando con el paso del tiempo.

El escenario descrito por los organismos internacionales en América Latina y Caribe puede llevar a que América Latina experimente una nueva década perdida debido al impacto que la pandemia está teniendo y a las graves consecuencias que va a generar a corto, medio y largo plazo. A pesar de que las medidas de confinamiento y de distanciamiento social también hayan sido utilizadas por otros gobiernos de distintas

¹⁷ «Outlook for Latin America and the Caribbean: New Challenges to Growth». *FMI*. Disponible en <https://blogs.imf.org/2020/01/29/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-new-challenges-to-growth/>.

¹⁸ «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19». *CEPAL*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.

regiones, como en Europa o en Asia, la fragilidad de los esquemas sociales y de la infraestructura sanitaria, de los programas de educación o la importancia de los trabajos informales suponen un peso adicional en la capacidad de las sociedades latinoamericanas para reactivar el crecimiento y salir de esta crisis. Como veremos a continuación, varias palancas del crecimiento latinoamericano se van a ver afectadas.

En primer lugar, algunos países de América Latina se han visto arrastrados por la volatilidad de los precios de las materias primas, concretamente del petróleo, que en los últimos meses ha sufrido un desplome causado por varios motivos. Las medidas de confinamiento y de prohibición de entrada en los diferentes países han provocado una caída en las ventas de combustible para coches particulares, para camiones y transporte de mercancías, para aeronaves y para la industria en los principales países consumidores de petróleo. La Agencia Internacional para la Energía había previsto que la demanda de petróleo en 2020 iba a crecer en 825.000 barriles diarios antes de la pandemia, reduciendo dicha cifra a 90.000 barriles diarios en marzo¹⁹. Otro motivo de la caída en el precio del barril de petróleo fue el inicio de una guerra de precios entre Arabia Saudí y Rusia que hizo tambalear a la OPEP+ debido a la intención de Arabia Saudí de recortar la producción y la oposición rusa a dicha estrategia. La crisis pudo reconducirse a mediados de abril al acordarse una reducción en la producción entre todos los participantes de la OPEP+. Estos dos acontecimientos hundieron los precios del petróleo llegando a caer hasta un 30 %, llegándose a pagar 20,48 dólares por barril de WTI y 24,72 dólares por barril de Brent²⁰.

Entre los países afectados por esta caída en los precios del petróleo y otras materias primas se encuentran varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú o Venezuela, aunque no todos se van a ver afectados de la misma manera por dicha caída. Para Venezuela, la caída del petróleo es otro golpe más a su ya devastada economía y para Ecuador y Argentina va a empeorar la situación del Gobierno y su margen de maniobra fiscal. En México, los problemas de Pemex que existían ya antes de la crisis (es la empresa petrolera más endeudada del mundo) se van a agravar arrastrando consigo al Gobierno. La caída de

¹⁹ «Global oil demand to decline in 2020 as coronavirus weighs heavily on markets». IEA. Disponible en <https://www.iea.org/news/global-oil-demand-to-decline-in-2020-as-coronavirus-weighs-heavily-on-markets>.

²⁰ «Oil prices hit lowest level in 17 years as demand plunges». *Financial Times*. Disponible en <https://www.ft.com/content/d63d0618-6928-11ea-800d-da70cff6e4d3>.

los precios de las materias primas y la reducción del comercio internacional va a poner freno al tímido crecimiento económico que iba a experimentar la región en los próximos dos años y va a producir una gran tensión en los presupuestos estatales que se ven además bajo presión por las necesarias medidas fiscales que han desplegado los Estados para hacer frente a los efectos de la pandemia.

En segundo lugar, otra importante fuente de creación de puestos de trabajo y de ingresos para América Latina como es el turismo también se va a ver afectado. El World Travel and Tourism Council calculó que la aportación del turismo a la economía latinoamericana en 2019 fue de 299.000 millones de dólares, representando el 8,8 % del PIB regional²¹. Los países que recibieron más turistas (intrarregionales y extrarregionales) fueron México con 41 millones seguido de lejos por Argentina y Brasil con 6,9 y 6,6 millones respectivamente²². La región recibió, en 2018, casi 37 millones de visitantes extranjeros siguiendo una trayectoria ascendente en los últimos años. Las restricciones a la entrada de extranjeros y la reducción de las salidas de visitantes de mercados emisores de turistas como EE. UU., Europa o Asia han frenado en seco el crecimiento del turismo ya que en marzo hubo un claro descenso en los vuelos de entrada y salida de la región de casi un 24 % con respecto a marzo del año pasado²³. Todo el sector del turismo que da empleo a millones de latinoamericanos ya sea de forma directa o indirecta está amenazado por la reducción en los viajes y las medidas de confinamiento y distanciamiento social, eliminando otra fuente de crecimiento económico.

En tercer lugar, un flujo económico que ha adquirido una especial importancia en el mundo y en América Latina, en particular (96.000 millones de dólares en 2019), ha sido el de las remesas, es decir, el dinero que los emigrantes envían a sus familias que han permanecido en el país y que es una fuente vital para la región siendo un factor clave a la hora de sacar a millones de ciudadanos de la pobreza en las últimas décadas. Con la caída de las economías más desarrolladas, el Banco Mundial prevé que estos flujos

²¹ «Economic Impact Reports». *World Travel and Tourism Council*. Disponible en <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>.

²² «Latin American and Caribbean countries with the largest number of international tourist arrivals in 2018». *Statista*. Disponible en <https://www.statista.com/statistics/305482/latin-american-countries-with-the-most-international-tourist-arrivals/>.

²³ «Passenger Traffic in Latin America and Caribbean decreased 17.5% in March». *ALTA*. Disponible en https://www.alt.aero/news/newsletters/alta_news/newsletter-20200519/passenger-traffic-latin-america-caribbean-decreased-17-5-march/.

desciendan en torno a un 20 % en todo el mundo (19,3 % en América Latina) poniendo en riesgo a una parte importante de la población que puede volver a caer en la pobreza²⁴.

Todos estos factores se han combinado para crear una situación explosiva en la región. La CEPAL prevé que América Latina puede sufrir la peor contracción de la actividad económica en su historia, un 5,3 % en 2020. Peores datos que las contracciones de 1914, 1930 o que la década de los 80. Para Fitch Ratings, la contracción será menor, en torno a un 4,7 %²⁵. Ello implicará una subida de la tasa de desempleo hasta el 11,5 % (una subida del 3,4 %), lo que expulsará del mercado de trabajo a casi 37,7 millones de latinoamericanos sin contar los efectos sobre el sector informal²⁶.

Sin lugar a dudas, la incertidumbre económica que se ha asentado en la región desde hace algunos años y sus efectos sobre la población han sido uno de los potenciadores de la inestabilidad política en varios países de América Latina. La llegada de la COVID-19 puede provocar que la inestabilidad se enquisté y se convierta en un fenómeno regional al lastrar el desarrollo económico, echar por tierra los avances en materia de lucha contra la pobreza y desigualdad ocurridos durante los últimos años y destruir el futuro inmediato y las perspectivas de avance social de amplias capas de la población latinoamericana, frustrando, más aún, a los ciudadanos y haciendo aumentar su insatisfacción.

El impacto social de la pandemia

América Latina y el Caribe ha sido una región marcada por la desigualdad y los índices sociales deteriorados. Este patrón pudo corregirse durante el periodo 2000-2014 gracias a la subida de los precios de las materias primas y la canalización de una parte de estas rentas hacia programas sociales, sanitarios, educativos, así como al aumento de los puestos de trabajo que consiguieron sacar a millones de latinoamericanos de la

²⁴ «World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History». *World Bank*. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.

²⁵ «Crisis Hits LatAm on Weak Fiscal Footing». *Fitch Ratings*. Disponible en <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/crisis-hits-latam-on-weak-fiscal-footing-18-05-2020>.

²⁶ «COVID-19 Pandemic Will Lead to the Biggest Contraction in Economic Activity in the Region's History: A -5.3% Drop in 2020». *CEPAL*. Disponible en <https://www.cepal.org/en/pressreleases/covid-19-pandemic-will-lead-biggest-contraction-economic-activity-regions-history-53>.

pobreza y ampliar las filas de la clase media. La pandemia va a tener dos víctimas claras: los estratos con ingresos más reducidos y los migrantes.

Actualmente, los niveles de pobreza están en torno al 35 % en México y Honduras, entre el 30 % y el 35 % en El Salvador y Bolivia y, entre el 20 % y el 30 %, en Colombia, Argentina, República Dominicana y Ecuador. En lo que respecta a la pobreza extrema es superior al 15 % en Honduras, se sitúa entre el 10 % y el 15 % en Colombia, Bolivia y México y, entre el 5 % y el 10 %, en Panamá, Brasil, Paraguay, Ecuador, República Dominicana y El Salvador²⁷. El parón económico en las economías latinoamericanas y una coyuntura internacional similar amenazan con enviar a millones de latinoamericanos de vuelta a la situación de pobreza por la imposibilidad de los hogares de mantener su estatus social sin ingresos, empeorando la situación global de la región.

La desigualdad va a ser otro de los índices sociales que va a sufrir un duro golpe con la pandemia. La alta desigualdad de América Latina también ha tenido un efecto perverso al golpear más fuerte a las clases sociales con menores ingresos. En efecto, la situación de las familias de menores ingresos en cuyos hogares conviven varias generaciones, con limitado o nulo acceso a los servicios básicos como el agua, trabajando en el sector informal y por ello sin cobertura social y con un difícil acceso a unos servicios sanitarios colapsados contrasta con la de los segmentos de ingreso superior con acceso a servicios privados de sanidad, con posibilidad de teletrabajar o de continuar con su educación a través de las nuevas tecnologías²⁸. Debido a esto la CEPAL prevé que el índice de Gini aumente en la región entre un 0,5 % y un 6 %²⁹.

La pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de los sistemas sanitarios en América Latina que han sido descuidados e infrafinanciados durante años (falta de trabajadores, insumos y equipos) y cuyos servicios básicos no llegan a casi 125

²⁷ «Panorama social de América Latina 2019». CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf.

²⁸ «Em quarentena, 72 % dos moradores de favelas têm padrão de vida rebaixado». *Folha de São Paulo*. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/em-quarentena-72-dos-moradores-de-favelas-tem-padrao-de-vida-rebaixado.shtml?origin=folha&sfns=mo>.

²⁹ «El desafío social en tiempos del COVID-19». CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

millones de ciudadanos³⁰. Hay que tener en cuenta que varios países latinoamericanos ya estaban luchando contra el dengue, la fiebre amarilla, el chikungunya o la malaria, entre otras enfermedades, y la COVID-19 ha acabado por poner en una situación crítica a los hospitales. Estos tienen de media 2,2 camas por cada 1.000 habitantes (esta cifra es mucho menor en países como Honduras, Guatemala, Paraguay, México o Ecuador) cuando en países de la OCDE que han tenido graves dificultades como España o Italia poseen en torno a 4,7 camas por cada 1.000 habitantes. Con estas cifras se puede entender las dificultades que están teniendo varios países latinoamericanos y las que seguirán teniendo ante la posibilidad de nuevas oleadas³¹. Estos sistemas sobrecargados por todo un abanico de enfermedades van a ampliar la brecha entre los distintos segmentos de la población, unos más vulnerables accediendo, en el mejor de los casos a instalaciones colapsadas, y otros con acceso a sistemas de salud privados.

El segundo grupo al que la pandemia va a golpear de lleno y poner en una situación extrema será al colectivo de emigrantes. Como sabemos, América Latina y el Caribe está atravesando un periodo de fuertes migraciones cuyos principales focos son Venezuela y Centroamérica. Colombia ha sido el principal país receptor de refugiados venezolanos con casi 1,6 millones, gran parte de los cuales no se encuentran de forma regular en el país³². Aunque Colombia ha realizado amplios esfuerzos por integrar y regularizar la presencia de los refugiados venezolanos, estos siguen en una posición extremadamente vulnerable en lo que respecta al acceso al mercado laboral y a los servicios sociales. Los países centroamericanos también han sido focos de emigración debido a la inseguridad, la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades encarando una larga y dura travesía a través de México hasta llegar a la frontera con EE. UU. El cierre de fronteras y los confinamientos han sido iniciativas gubernamentales que han truncado las esperanzas de miles de refugiados dejándolos varados en los países de tránsito e impidiéndoles llegar a su destino. Todos estos

³⁰ «EquiLAC II Project». PAHO. Disponible en https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2674:2010-equilac-ii-project&Itemid=2080&lang=en.

³¹ «COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities». OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>.

³² «UNHCR welcomes Colombia's decision to regularize stay of Venezuelans in the country». ACNUR. Disponible en <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/2/5e3930db4/unhcr-welcomes-colombias-decision-regularize-stay-venezuelans-country.html>.

millones de latinoamericanos se encuentran en una situación extrema en sus países y la migración les hace aún más vulnerables al no tener acceso a servicios básicos y estar totalmente desprotegidos en condiciones de hacinamiento y penosas condiciones sanitarias poniéndose en una situación de grave riesgo ante la pandemia.

Los gobiernos latinoamericanos han aprobado diversos programas económicos y sociales con el fin de apoyar a los colectivos más vulnerables y evitar el colapso económico. En Colombia, el Gobierno creó un fondo para apoyar a las familias de menores ingresos y programas de distribución de alimentos y agua. En Costa Rica, el paquete económico alcanza los 1.500 millones de dólares para las pequeñas y medianas empresas. En México, esa cifra se eleva a 31.000 millones al igual que en Brasil. Todos estos planes de estímulo han ido en muchos casos (Colombia, Chile, Costa Rica, República Dominicana y Honduras) acoplados a peticiones de créditos del Fondo Monetario Internacional lo que unido a la caída de la recaudación probablemente implicará que en los próximos años América Latina y el Caribe atravesará una fase de endeudamiento lo que llevará a recortes en el gasto público si se quiere conseguir un equilibrio fiscal. Esta austeridad no hará sino ahondar en los problemas económicos y sociales que han agravado la insatisfacción de la ciudadanía dañando los esfuerzos por conseguir una mayor inclusión social que lleve a un crecimiento sostenible en el futuro.

El futuro próximo de América Latina

Esta crisis multidimensional que ha creado la COVID-19 va a tener en América Latina y el Caribe consecuencias desastrosas que pueden dirigir a la región hacia otra década perdida. Como se ha dicho a lo largo del artículo, la tensión y la insatisfacción dentro de las sociedades latinoamericanas provocada por múltiples factores como la falta de oportunidades para avanzar socialmente, el desempleo y la informalidad en el mercado de trabajo, la desigualdad, la pobreza o la inseguridad se han ido acumulando en los últimos años y a finales de 2019 comenzaron a brotar las primeras muestras de ese descontento. Los recientes casos de corrupción en la compra de insumos médicos que se han dado en Paraguay, Colombia, Bolivia, Ecuador o México son también otro de los potenciadores del descontento entre los ciudadanos en una región en la que los informes de transparencia internacional apuntan a que un número considerable de

ciudadanos consideran que la corrupción se ha generalizado y ha aumentado en los últimos años y cuya confianza en las instituciones se ha desplomado³³.

Aunque las medidas gubernamentales hayan desmovilizado a los manifestantes y desarticulado las protestas, eso no es sino un respiro transitorio. Este respiro político se podría alargar en varios países si la pandemia sigue progresando durante este invierno. Sin embargo, el empeoramiento del escenario económico y social apunta a una mayor protesta y a una creciente inestabilidad que alcanzará seguramente a toda la región si bien presentando una mayor virulencia en países concretos.

Los efectos del coronavirus van a agravar la situación de países como Venezuela, Brasil y de los países centroamericanos³⁴. Venezuela es, hoy en día, la peor crisis política, económica y social en América Latina y el coronavirus se puede cebar con un sistema de salud severamente deteriorado tras años de ser pésimamente gestionado. Las medidas sanitarias han permitido a Maduro evitar un nuevo intento de la oposición de llevar a cabo una demostración de fuerza, pero también van a agravar la ya de por sí penosa situación en la que se halla el país. A pesar de que pueda parecer el momento de ejercer presión sobre Maduro (tal y como indican las acciones de EE. UU.) lo cierto es que una cooperación limitada con el Gobierno venezolano para atender a la población más necesitada y vulnerable puede ser una solución a corto plazo, dejando las cuestiones sobre su legitimidad y una posible salida de Maduro para el medio plazo. En Brasil, la polarización política y la mala gestión de la crisis por parte del Gobierno han provocado un escenario político altamente imprevisible en el que la confrontación política entre instituciones y la confrontación social va a ir en aumento llevando al país a una situación peligrosa, aunque las posibilidades de un proceso de destitución sean, por ahora, reducidas. Finalmente, en Centroamérica, las acciones de EE. UU. por detener el flujo de migrantes (reforzadas durante la pandemia) y las de México con el fin de evitar los aranceles estadounidenses van a poner una presión cada vez mayor sobre las sociedades centroamericanas que veían en la migración una salida a su situación y en una válvula de escape ante la presión interna generada por las

³³ Transparencia Internacional. OPINIONES Y EXPERIENCIAS DE LOS CIUDADANOS EN MATERIA DE CORRUPCIÓN. Disponible en <https://images.transparencycdn.org/images/GCB-LAC-2019-report-in-Spanish.pdf>.

³⁴ GRACIELA RODRÍGUEZ, Cecilia. «Centroamérica frente a la COVID-19». *Documento de Opinión* 87/2020. IEEE. [Fecha de consulta 18/6/2020]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO87_2020CECROD_centroamericaCovid.pdf.

condiciones de vida en sus países. La postura que adopten los gobiernos centroamericanos y sus vecinos al norte puede generar una situación insostenible en Centroamérica que la convierta en un foco de inestabilidad en los próximos años.

Si se quiere evitar que América Latina atraviese un largo periodo de estancamiento económico que la convierta en un foco de inestabilidad es necesario que los gobernantes lleven a cabo reformas de gran calado, que reformulen las políticas económicas, que introduzcan nuevos mecanismos de alivio como los esquemas de rentas básicas, que reduzcan las desigualdades sociales y que introduzcan cambios en el modelo productivo. De lo contrario la región volverá a experimentar las turbulencias políticas, económicas y sociales a las que, por desgracia, se ha acostumbrado.

*Mayumi Yasunaga Kumano**
Abogada

Las técnicas de resolución pacífica de los conflictos internacionales para el fomento de la seguridad en la UE

Resumen

La promoción de las técnicas de resolución pacífica de conflictos, la cultura de defensa y la seguridad internacional forman parte de la esencia del sistema europeo e internacional. La comunidad internacional y las organizaciones internacionales no son ajenas a los conflictos que se desarrollan en la actualidad en el mundo, por ello, se debe apostar por la cooperación, la comunicación y el esfuerzo compartido entre todos los actores regionales, nacionales e internacionales de cara a favorecer el entendimiento y el diálogo entre todos los actores participantes en una disputa. En este documento, se mostrarán los mecanismos de acción de las diferentes técnicas de resolución pacífica de los conflictos como son la negociación, la mediación, el arbitraje y la diplomacia de la Unión Europea para potenciar la seguridad internacional.

Palabras clave

Resolución de conflictos, paz, seguridad internacional, Unión 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.

Techniques for the peaceful resolution of international conflicts to promote security in the EU

Abstract

The promotion of techniques for the peaceful resolution of conflicts, the culture of defence and international security is part of the essence of the European and international system. The international community and international organizations are not oblivious to the conflicts that are currently taking place in the world, but it is for this reason that we must bet on cooperation, communication and shared effort among all regional actors, national and international in order to promote understanding and dialogue between all actors involved in a dispute. This work will show the mechanisms of action of the different techniques for the peaceful resolution of conflicts such as negotiation, mediation, arbitration, and diplomacy of the European Union for the promotion of international security.

Keywords

Conflict resolution, peace, international security, European Union.

Introducción

A lo largo de la historia de la humanidad, se han producido multitud de conflictos en diferentes áreas geográficas. En los diferentes lugares donde se produjeron, estos conflictos condujeron al estallido de guerras y a diversos enfrentamientos violentos que han provocado consecuencias negativas a nivel social, político, económico y humanitario.

Desde el origen, los seres humanos hemos estado siempre hablando sobre la paz, a la par que deseándola. Sin embargo, la historia de la humanidad es, en gran parte, el recuerdo de una larga sucesión de conflictos. De esta forma, analizar el impacto que las técnicas de resolución pacífica de los conflictos provocan en la sociedad internacional es un tema primordial en la agenda política.

La promoción de las técnicas de resolución pacífica de conflictos, la cultura de defensa y la seguridad internacional forman parte de la esencia de nuestro sistema internacional. La comunidad internacional no es ajena a todas las batallas, los conflictos y las guerras que se desarrollan en la actualidad en el mundo por lo que es necesario apostar por la cooperación, la comunicación y el esfuerzo compartido entre todos los actores regionales, nacionales e internacionales para favorecer el entendimiento y el diálogo.

De este modo, tanto la paz como el conflicto pueden resultarnos familiares, ya que ninguna de las situaciones es desconocida. Lamentablemente, a lo largo de la historia de la humanidad, siempre se han producido y desarrollado largas, duras y mortíferas guerras que visibilizaban lo peor de los seres humanos. Sin embargo, era en los periodos de paz cuando la tensión se relajaba y se producía un clima de estabilidad y de desarrollo económico, político y social en los países. Además, tanto la paz como el conflicto son hechos que se producen periódicamente e incluso pueden llegar a convivir, lo que hace posible que ya formen parte de la dinámica de las sociedades.

No obstante, a la hora de intentar resolver un conflicto internacional, se puede y debe apostar por las técnicas de resolución pacífica de los conflictos, ya que estos mecanismos son una forma de conseguir un clima de no violencia, de comunicación y de entendimiento entre las partes que ayudaría a impulsar las relaciones entre los Estados, a desarrollar la cooperación entre los actores y a fomentar la seguridad internacional.

En esta línea, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recoge en el artículo 1 del capítulo I de la Carta de las Naciones Unidas como uno de sus principales objetivos el principio de arreglo pacífico de los desacuerdos y la abstención del uso de la fuerza que haga peligrar la paz y la seguridad internacional. «Capítulo I, artículo 1: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz»¹.

Además, la Carta de Naciones Unidas afirma, en el artículo 33 del capítulo VI, que otra de sus principales finalidades es el arreglo pacífico de controversias: «I. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección»².

Por este motivo, las principales organizaciones, actores y agentes internacionales apuestan por la búsqueda de técnicas y estrategias de resolución de conflictos de cara a mantener la estabilidad entre las regiones, las relaciones diplomáticas entre los países y la seguridad internacional entre todos los Estados del mundo.

La resolución de conflictos internacionales

La búsqueda de una solución de los conflictos forma parte de la esencia humana y, por lo tanto, de la esencia del sistema internacional. Es más, la cooperación entre los actores regionales, nacionales e internacionales, así como la colaboración entre el personal civil y el personal militar es clave para favorecer la gestión de las crisis internacionales.

La prevención de los conflictos internacionales, la violencia y la vulneración de los derechos humanos, así como la reconstrucción, restauración y reparación de las

¹ Carta de Naciones Unidas: capítulo I, artículo 1.

² Carta de Naciones Unidas: capítulo VI, artículo 33.

sociedades a raíz de estas situaciones requieren un enfoque multidisciplinar y conjunto entre todos los actores de la esfera internacional.

De manera coordinada, los actores en juego intentarán poner fin a la violencia, las pérdidas de vidas y el sufrimiento mientras que tratarán de ayudar a las sociedades a través de medidas para garantizar la no violencia y el respeto a los derechos fundamentales y a la dignidad de todos los seres humanos.

No obstante, a la hora de intentar resolver los conflictos internacionales, los métodos y técnicas que se utilizan para conseguir este objetivo son muy diferentes. De este modo, dependiendo de cada conflicto y del contexto social, económico, político e internacional en el que está inmerso, se emplearán unas técnicas de resolución de los conflictos u otras.

Se podrían sintetizar en tres los enfoques destinados al desenlace de los conflictos internacionales:

1. Resolución del conflicto. Su objetivo fundamental es la finalización del conflicto entre las partes de forma conjunta. Así, se intenta buscar el entendimiento y el beneficio mutuo. En este tipo de casos, una de las técnicas más empleadas es la solución de problemas a través de la negociación.
2. Gestión del conflicto. Su objetivo principal es que las partes enfrentadas convivan en la relación conflictiva de tal manera que esta se mantenga dentro de unos límites que resulten beneficiosos para ambos. En este tipo de casos, una de las herramientas más usadas en este enfoque es el «compromiso».
3. Transformación del conflicto. Su principal objetivo consiste en alcanzar la finalización del conflicto con la consecución de una paz justa que elimine tanto el conflicto como las causas que lo provocaron. En este tipo de casos, existen diferentes técnicas de presión (violentas y no violentas) como las huelgas, los boicots o la desobediencia civil que se pueden aplicar de cara a la consecución del fin último que supone la paz positiva. Asimismo, cabe destacar que la solución negociada de un conflicto, que no suponga el triunfo de alguna de las partes, se produce como resultado de la interacción entre las partes enfrentadas.

A la hora de apostar por las técnicas de resolución pacífica de los conflictos internacionales para el fomento de la seguridad internacional, se puede prestar una atención singular a las misiones de paz de la Unión Europea (UE)

Las misiones de paz de la Unión Europea son un modelo de la acción exterior de la UE en cuanto a la gestión de las crisis de los Estados que están fuera de las fronteras internas de la Unión. Este mecanismo cobra especial relevancia a la hora de analizar las técnicas de resolución pacífica de los conflictos cuando nos basamos en el escenario de la política europea ya que a través de las misiones de la UE se intenta favorecer el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, mediante herramientas como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a través del respeto a los Derechos Humanos, a la dignidad de las personas y considerando los propósitos, principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

La promoción de la paz y la seguridad internacional forman parte de la esencia de la Unión Europea. Las partes en conflicto y la comunidad internacional tienen en cuenta, cada vez más, a la Unión Europea para apoyar los esfuerzos en favor de la paz, ya sea en África, Oriente Medio o los escenarios regionales más cercanos. Las misiones y operaciones de la Unión Europea son un ejemplo significativo para hacer frente a las crisis de una manera integrada³.

A su vez, la Política Exterior y de Seguridad de la UE, fue creada para solucionar los conflictos y promocionar el entendimiento internacional, mediante la diplomacia, el diálogo entre los Estados y el respeto a las normas internacionales. Asimismo, se puede recalcar que los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad de la UE son⁴:

1. Mantener la paz y afianzar la seguridad internacional.
2. Fomentar la cooperación internacional.
3. Desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los DDHH y las libertades fundamentales.

³ Misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE en 2017. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/misiones-operaciones-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-seguridad-defensa-ue-2017>.

⁴ Unión Europea. Disponible en https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es.

Asimismo, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) hace posible que la Unión Europea pueda trabajar en las operaciones de mantenimiento de la paz, en la prevención de conflictos, en la gestión de crisis internacionales, en la planificación de políticas integradas y en el fortalecimiento de la seguridad internacional. Se puede mencionar que, para hacer esto aplicable, es necesario abogar por un enfoque multidisciplinar en donde, tanto el ámbito civil como el militar, tomen parte en la gestión de las crisis donde las misiones de paz de la Unión Europea están presentes. A modo de resumen, se puede reconocer cómo a través de las misiones de paz, la Unión Europea actúa permanentemente en la búsqueda de nuevos métodos que favorezcan la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible.

Negociación: fundamentos y características

En el proceso de negociación, los actores intentan resolver un conflicto a través de representantes que van modificando sus demandas con la finalidad de llegar a un acuerdo aceptable para todos. No obstante, el supuesto previo para el establecimiento de un proceso de negociación entre las partes en conflicto radica en la motivación de estas para aceptar el proceso de negociación.

La negociación es un proceso que forma parte de nuestra vida cotidiana ya que se usa prácticamente para todos los aspectos de nuestro día a día: el trabajo, las relaciones personales y también en la resolución de conflictos internacionales. Las habilidades de negociación son fundamentales para el desarrollo de la vida humana. El arte de negociar es un instrumento fundamental para cualquier sociedad de cualquier época ya que sus consecuencias afectan a las relaciones internacionales, políticas, económicas y sociales de todos los países que participan en ellas.

En este aspecto, si pensamos en las negociaciones que tienen lugar en la UE podemos destacar las relaciones comerciales como un ejemplo del proceso negociador⁵.

La Unión Europea gestiona sus relaciones comerciales con terceros países mediante acuerdos que sirven como vehículo para fomentar los principios y valores europeos

⁵ Consejo de la Unión Europea. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/trade-agreements/>.

como son el respeto por la democracia, la defensa del medio ambiente, el apoyo a las políticas de género y de igualdad y la protección de los derechos humanos.

Otro tipo de acuerdos en donde se ha apostado por la negociación internacional es en casos como la firma del TTIP en donde, a través de las negociaciones sobre el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, la Comisión Europea pretende ser lo más abierta posible en áreas como el comercio de bienes, los servicios o la contratación pública.

Además, son múltiples las empresas que han encontrado oportunidades de negocio en África. Esto ha hecho posible que Egipto y Sudáfrica se hayan convertido en focos de atención para el fomento de la negociación con el continente africano y el desarrollo de su sistema económico, financiero y comercial⁶.

Mediación: fundamentos y características

En el proceso de mediación las partes enfrentadas recurren a una tercera parte neutral cuya función es facilitar el acuerdo entre las partes⁷.

En este sentido, la mediación es «una extensión y continuación de la gestión pacífica del conflicto, en donde se comprende la intervención de un *outsider* en un conflicto entre dos o más actores, es una intervención no coactiva, no violenta y no obligatoria y el rol del mediador es el de influir en el conflicto para cambiarlo, resolverlo o modificarlo»⁸.

Si pensamos en el proceso mediador, se puede mencionar cómo la Unión Europea promueve la utilización de métodos alternativos a la hora de solucionar los conflictos, por lo que la mediación es una herramienta que se emplea en todos los Estados miembros de la UE y se suele utilizar respecto a asuntos civiles y mercantiles.

La UE utiliza este instrumento jurídico de cara a establecer cinco normas: la obligación de que todos los Estados miembros formen a mediadores, la existencia de un juez que

⁶ Negociación en África. Disponible en <http://andreslorenzo.com/negociacion-en-africa-gran-diversidad-todo-es-posible>.

⁷ HARTO DE VERA, F. «La mediación y la investigación para la paz: la búsqueda de alternativas pacíficas a los conflictos en el arena internacional». *Política y Sociedad*, 50 (1), 53-70, 2013. [Fecha de consulta 4/6/2020]. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/39348/39655>.

⁸ HARTO DE VERA, F. *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Valencia: Tirant Lo Blanch 2005.

pruebe si la mediación se considera adecuada, que los acuerdos resultantes adquieran un carácter ejecutivo, la confidencialidad a lo largo del proceso de mediación y la posibilidad de que las partes puedan ir a juicio⁹.

En referencia a la Unión Europea, el primer presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en su discurso ante la asamblea de Naciones Unidas en 2011, destacaba: «apuesto por combatir las causas de las guerras con la experiencia europea en la mediación, tanto con vecinos cercanos como lejanos».

No obstante, las Naciones Unidas¹⁰ también han sido un actor fundamental a la hora de promover la mediación internacional en casos como:

- Chipre: cuando parecía que se iba a concluir la unificación de la parte griega y parte turca del país, la negociación se rompió en el último momento.
- Los Balcanes: en Bosnia, la ONU coordinaba las actividades de los países del grupo de contacto y, en Kosovo, la ONU tuvo que administrar el territorio durante diez años.
- En otros casos la mediación de la ONU se refiere a conflictos armados o resultantes de una intervención militar, como el caso de Somalia, Siria, Irak o Sudán del Sur.

Arbitraje: fundamentos y características

En el proceso de arbitraje, las partes enfrentadas recurren a una tercera parte neutral que actúa como un juez (supeditando las discrepancias a su criterio para que solucione la confrontación), puesto que ambas partes coincidirán en que la decisión del árbitro será inapelable. Mientras que antes comentábamos que el mediador tenía un rol funcional, el árbitro goza de poder de decisión.

En este ámbito, si pensamos en los ejemplos de casos de arbitraje que tienen lugar en la UE podemos enumerar los casos europeos más destacados por la práctica global del arbitraje internacional.

⁹ Comisión Europea. Disponible en https://e-justice.europa.eu/content_eu_overview_on_mediation-63-es.do#:~:text=La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20es%20una,en%20asuntos%20civiles%20y%20mercantiles.

¹⁰ Mediación internacional. Disponible en https://cadenaser.com/ser/2017/10/06/internacional/1507292313_473869.html.

Vicenc Fisas explica en su obra *Cultura de paz y gestión de conflictos* que «según su naturaleza, en el tratamiento de los conflictos se utilizan varias técnicas de negociación que van de la conciliación a la mediación, pasando por el arbitraje o técnicas mixtas de resolución de conflictos»¹¹.

Se pueden destacar varios casos de arbitraje internacional como:

- Cuando la autoridad del canal de Panamá (ACP) recibió dos nuevas solicitudes de arbitraje de Grupo Unidos por el Canal (GUPC)¹².
- Cuando la República Dominicana ganó el arbitraje a la eléctrica más grande del país, la empresa Haina Investment Co¹³.
- Cuando la empresa Repsol activó un arbitraje internacional contra Argentina por la expropiación de YPF¹⁴.

Diplomacia: fundamentos y características

La diplomacia sería, en palabras de Satow, «la conducción de los negocios entre los Estados por medios pacíficos»¹⁵.

La historia de la diplomacia es la historia de la humanidad ya que desde el comienzo de los tiempos las personas evolucionamos conjuntamente. Aunque la manera de relacionarnos ha cambiado mucho, algunas de las prácticas diplomáticas como puede ser la representación de los intereses de un Estado, las relaciones comerciales o la comunicación y el diálogo entre las partes, siguen siendo habilidades esenciales en una sociedad internacional que siempre ha estado en constante evolución y desarrollo.

Al hacer una breve aproximación histórica al concepto de diplomacia, se puede recordar cómo esta deja de ser un asunto secreto y restringido para convertirse en un asunto abierto y público. En este sentido, el antiguo presidente de Estados Unidos,

¹¹ FISAS, V. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria 1998, pp. 188-189.

¹² Arbitraje Panamá. Disponible en <https://ciarglobal.com/canal-de-panama-dos-nuevas-solicitudes-de-arbitraje-de-gupc/>.

¹³ Arbitraje República Dominicana. Disponible en <https://ciarglobal.com/republica-dominicana-gana-arbitraje-a-la-electrica-mas-grande-del-pais/>.

¹⁴ Arbitraje Repsol. Disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2012/12/03/empresas/1354705153_850215.html.

¹⁵ SATOW, E. *A guide to diplomatic practice*. London: Cambridge University Press 1917.

Woodrow Wilson, defiende que «aa adopción de acuerdos de paz concluidos abiertamente, y según los cuales no habrá acuerdos internacionales privados, cualquiera que fuese su naturaleza; la diplomacia procederá siempre de forma franca y pública»¹⁶.

A su vez, gracias a los medios de comunicación, la diplomacia se convirtió en un objeto de interés por los sectores sociales y políticos. Además, el cuerpo diplomático fue cambiando, incrementando y mejorando sus funciones mientras que desarrollaba roles como observadores, informadores y representantes de sus Estados ante otros países.

No obstante, al ser tan diversas y múltiples las muestras de violencia que han ocurrido en la sociedad internacional se puede destacar que, en muchos casos, la diplomacia ha servido como instrumento para desembocar en una negociación entre Estados cuando había un conflicto armado o para finalizar hostilidades mediante estrategias como las treguas, el alto el fuego o las negociaciones de paz.

De este modo, se refleja cómo la diplomacia tiene una naturaleza negociadora en donde se puede ver la esencia dialogante, cooperante y cooperativa de estas relaciones, ya que, para que pueda ser posible un acto o una relación diplomática, es necesario que las partes tengan el compromiso y el interés de colaborar entre ellas para llegar a un acuerdo en común. Es por ello por lo que se puede decir que uno de los objetivos últimos de la diplomacia es conseguir o preservar las relaciones internacionales pacíficas entre los Estados. A modo de resumen, se puede reconocer que la diplomacia es una alternativa a la guerra y al conflicto ya que sus principios básicos radican en el intentar evitar la confrontación.

Asimismo, si pensamos en la diplomacia en la UE podemos destacar al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como el cuerpo diplomático de la UE.

¹⁶ LE FUR, L.; CHKLAVER, G. Recueil des textes de droit international public. París: 1934, 2 ed., p. 287.

El objetivo del SEAE es hacer la política exterior de la Unión Europea más coherente y eficaz, aumentando de este modo la presencia de Europa en el mundo¹⁷. Asimismo, entre las funciones del SEAE destaca la ayuda que le presta al alto representante de la UE para desarrollar la política exterior y de seguridad de la UE, la gestión de las relaciones diplomáticas y las asociaciones estratégicas con los países no pertenecientes a la UE, el trabajo con los servicios diplomáticos nacionales de los países de la UE, las Naciones Unidas y otras grandes potencias, la consolidación de la paz (mediante el apoyo político, económico y práctico de los países que forman parte de la Unión Europea), el garantizar la seguridad europea (y, consecuentemente, la seguridad internacional), el mantener buenas relaciones con los vecinos más cercanos de la UE a través de la política europea de vecindad, el fomento del desarrollo, la ayuda humanitaria, la respuesta ante las crisis internacionales y la lucha contra el cambio climático, el impulso a las políticas de género, la no discriminación y la defensa de los derechos humanos, entre otros.

A su vez, también se debe destacar la figura del alto representante de la UE para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ya que es el encargado de gestionar y llevar a cabo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, así como la Política Común de Seguridad y Defensa. El alto representante es también uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea y el que se asegura que la acción exterior general de la UE sea coherente¹⁸.

En este caso, si profundizamos en la Estrategia de Acción Exterior de España podremos encontrar las prioridades y los objetivos de España para fomentar una imagen basada en la tradición democrática, el respeto al Estado de derecho y los derechos humanos. Así, se apuesta por una España más abierta al exterior, por la defensa de los valores que España representa, el desarrollo de las aspiraciones personales de los ciudadanos y el fomento de los procesos de decisiones más coherentes, eficaces y transparentes de la acción exterior¹⁹.

¹⁷ Unión Europea: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es.

¹⁸ EUR-Lex. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>.

¹⁹ Estrategia de Acción Exterior de España. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%0ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>.

Algunos ejemplos de casos en los que se adoptó la vía diplomática han sido:

- En las relaciones Francia-África. Abarcan todos los sectores clave de la influencia política en el ámbito cultural, científico, de la investigación, de la sanidad, universitario, lingüístico y cultural²⁰.
- En las relaciones China-Rusia. Definidas por una gran confianza internacional, mutua, una fuerte colaboración estratégica y una voluntad política compartida de cara al fomento de un clima de buena vecindad, amistad y cooperación reforzada²¹.
- En las relaciones Marruecos-Irán. Las relaciones diplomáticas pueden reforzarse o pueden debilitarse, como sucedió el año 2018 en Marruecos. En este caso, Marruecos rompió las relaciones diplomáticas con Irán por el apoyo de este al Frente Polisario. El Gobierno marroquí acusó a Irán de armar, financiar y formar al movimiento de liberación a través del movimiento chií libanés Hezbolá lo que no sentó nada bien en el país africano²².

Consideraciones finales

A lo largo de esta exposición se ha descrito cómo la Unión Europea utiliza técnicas de resolución pacífica de conflictos como son la negociación, la mediación, el arbitraje y la diplomacia para fomentar la paz y la seguridad europea e internacional y las implicaciones prácticas que esto supone.

A modo de resumen, se puede decir que las amenazas a la paz y a la seguridad internacional se han vuelto cada vez más complejas por lo que se requiere una respuesta coordinada global que sea eficaz y bien planificada entre todos los actores regionales, nacionales e internacionales de cara a fomentar el empleo de técnicas de resolución pacífica de los conflictos como alternativa a la violencia.

²⁰ Francia-África. Disponible en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/sudafrica/francia-y-sudafrica/>.

²¹ China-Rusia. Disponible en <http://bata.china-consulate.org/esp/zgk/c10/>.

²² Marruecos-Irán. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180501/443172693715/marruecos-rompe-relaciones-diplomaticas-con-iran-por-su-apoyo-al-polisario.html>.

La resolución de conflictos internacionales es una cuestión de gran actualidad por lo que nadie es ajeno a la necesidad de cooperar pacíficamente para resolver nuestras discrepancias. De esta manera, son múltiples los actores que, como las Naciones Unidas o la Unión Europea, apuestan por la solución de las controversias a través de técnicas pacíficas de resolución de conflictos que ayuden a negociar intereses, a prevenir crisis y a evitar guerras.

A través de estas técnicas de resolución pacífica de los conflictos se ha visibilizado la existencia de mecanismos alternativos a la hora de resolver las crisis internacionales favoreciendo un clima de no violencia, de comunicación y de entendimiento entre las partes, ayudando a impulsar las relaciones entre los Estados, a desarrollar la cooperación entre los actores y a fomentar la seguridad internacional.

En el contexto actual de globalización, los países se enfrentan a amenazas que traspasan sus fronteras. Estos desafíos hacen posible que las técnicas de resolución de conflictos, la cultura de defensa y la seguridad internacional sean herramientas que ayuden a gestionar una respuesta coordinada.

Es necesario recordar que todos los ciudadanos y actores que formamos parte de la esfera internacional podemos luchar por conseguir nuestros objetivos y esforzarnos por lograr nuestros sueños sin el empleo de la violencia. La paz ayudará al progreso de la comunidad internacional y de la sociedad en su conjunto.

*Laura López Paz**

Estudiante del Programa de Doctorado en
Ciencias Políticas y de la Administración y RR. II.
Universidad Complutense de Madrid

*María González-Úbeda Alférez**

La capacidad de supervivencia del sistema
sectario libanés en su año más difícil

La capacidad de supervivencia del sistema sectario libanés en su año más difícil

Resumen

El estallido de las protestas, en octubre 2019, el deterioro de la situación económica agravado por la pandemia de la COVID-19 y la explosión del puerto de Beirut, sumieron al sistema político sectario libanés en su crisis más grave. Los líderes comunitarios, a través de sus estrategias tradicionales de enfrentamientos y reaproximaciones y sus prácticas clientelistas han conseguido mantenerse al mando. Además, las dificultades que está experimentando la sociedad civil para estructurarse como alternativa política también pueden haber resultado clave para la supervivencia de la élite política.

Palabras clave

Líbano, sectarismo, clientelismo, sociedad civil, COVID-19, explosión en Beirut.

***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 capacity of endurance of the Lebanese sectarian system in its most challenging year

Abstract

Although the outbreak of protests in October 2019, the deterioration of the economic situation which was aggravated by the COVID-19 pandemic, and the Beirut's port blast, plunged the Lebanese sectarian political system into its most severe crisis to date, the sectarian leaders, through their traditional strategies of confrontment and rapprochement and their clientelist practices, have managed to stay in control. Additionally, the difficulties the civil society is facing to structure itself as a political alternative may well be key to the political elite's survival.

Keywords

Lebanon, sectarianism, clientelism, civil society, COVID-19, Beirut blast.

Introducción

La conocida como revolución de octubre de 2019, nacida de la asfixiante crisis económica y política que sufren los libaneses, se convirtió en un llamamiento colectivo a la caída del sistema sectario de reparto de poder que rige en el país, y cuyas prácticas clientelistas y corruptas son consideradas por los manifestantes como el principal motivo de su desesperada situación económica y financiera.

La principal demanda de las calles se centraba en la formación de un gobierno tecnócrata, no dependiente de los líderes tradicionales, que se hiciera cargo de los aspectos más urgentes de la crisis económica y asumiera la elaboración de una nueva ley electoral que permitiera a los miembros de la nueva política no sectaria competir en igualdad de condiciones con las viejas élites.

Las protestas marcaron un antes y un después en la actitud de la población frente a los centros de poder de las diferentes comunidades en las que se divide la sociedad del país. Por primera vez, los libaneses se enfrentaban a sus propios líderes sectarios en sus feudos tradicionales y, además, rompiendo la inercia de criticar solo a lo ajeno y no a lo propio. El slogan *kellon ya`ani kellon* (que significa todos ellos) se convirtió en el lema de la revolución.

Las manifestaciones forzaron un cambio de Gobierno, aunque la composición del nuevo ejecutivo quedaba lejos de las exigencias de las calles. Sus miembros, aunque eran caras nuevas y ajenas, en su mayoría, al ámbito político, fueron seleccionados por los partidos tradicionales que formaron parte del acuerdo y establecieron un reparto de cuotas de poder.

Este fue el punto de partida de un año en el que la sociedad libanesa y la élite gobernante han tenido que hacer frente a un cúmulo de crisis difícil de asumir en tan breve espacio de tiempo. El país ha visto agravada su complicada situación económica y política con dos sucesos inesperados de fuerte impacto: la pandemia mundial de la COVID-19 y la explosión en el puerto de Beirut.

El 21 de febrero se tenía información del primer caso confirmado de COVID-19 que correspondía al de una libanesa que había viajado a Irán, el principal foco regional de la pandemia. Tan solo ocho días después, se cerraban los colegios, a los que siguieron los restaurantes y el aeropuerto. El 15 de marzo se imponía un estado de emergencia médico y de movilización general. La gestión de la pandemia de la COVID-19 estuvo, desde el principio, caracterizada por la amplia concienciación, a nivel tanto político como social, de las consecuencias devastadoras que podría tener en un país mermado económicamente y con unas infraestructuras sanitarias muy limitadas.

Inicialmente, el estallido de la pandemia supuso la desaparición de las protestas en las calles. Sin embargo, a finales de abril comenzó en la ciudad de Trípoli una nueva ola, desafiando los toques de queda impuestos y centrada fundamentalmente en reivindicaciones económicas, tras un empeoramiento de la situación de muchas familias que vieron disminuidos radicalmente sus ingresos a la vez que se producía un incremento importante del coste de los alimentos. Los manifestantes denunciaban que el hambre los mataría antes que la COVID-19.

En junio, las organizaciones de la sociedad civil retomaron las protestas con las reivindicaciones de octubre tanto en lo referente a la situación económica, como sobre la necesidad de un cambio de sistema político, si bien se enfrentaron a serias dificultades para lograr una amplia participación. Esto se debió a la decisión de algunos partidos tradicionales, ahora en la oposición, de acudir a la convocatoria y reclamar cierto protagonismo con demandas que rompían el consenso de los manifestantes y ponían en peligro la cohesión de la calle.

El 4 de agosto tenía lugar en el puerto de Beirut una explosión de enormes proporciones causada por unas 2.750 toneladas de nitrato de amonio que llevaban almacenadas allí más de seis años con el conocimiento de diversas autoridades, pero sin que nadie tomara ninguna decisión al respecto a pesar de su enorme peligrosidad. La explosión destruyó las instalaciones del puerto y afectó, además, a gran parte de la ciudad¹.

La responsabilidad de los políticos en este nuevo suceso y la mala gestión de la crisis en los días posteriores supuso un nuevo estallido de las protestas, pero marcadas, esta

¹ La cifra de muertos se estima en alrededor de 200, mientras que el número de heridos gira en torno a los 6.000 y más de 300.000 personas han perdido su vivienda. CHAHINE, M. «After the Beirut blast the Lebanese people have grown tired of being resilient». *Beirut Today*. 15 de agosto 2020.

vez, por una gran furia y deseos de venganza, como demuestran las sogas que se colgaron en la plaza de los Mártires de Beirut con las caras de los principales líderes y la toma de diversos edificios públicos, entre ellos el Ministerio de Asuntos Exteriores. La ira provocó, otra vez, un cambio de Gobierno que volvió a ser instrumentalizado por los partidos.

A través de este texto se intentará explicar cómo la élite política, dirigida por los líderes sectarios, ha maniobrado para mantenerse en el poder haciendo valer las mismas tácticas que lleva utilizando décadas y que combina periodos de enfrentamiento y división, que traslada a las calles, con otros de estrecha colaboración, además de la utilización de prácticas clientelares. Finalmente, se llevará a cabo una reflexión sobre cómo pueden los movimientos de la sociedad civil, que fueron perdiendo fuerza pero que se han recuperado con el grave suceso de Beirut, intentar recuperar la iniciativa a favor de la reforma del sistema político libanés.

Primera estrategia: el discurso de enfrentamiento entre los líderes sectarios

Ante la falta de acuerdo entre todos los líderes sobre cómo hacer frente a las demandas de la revolución, Hezbolá (grupo chiíta), que se alzó como firme defensor del *statu quo*, y sus aliados optaron por actuar de manera independiente y conformar un gobierno de profesionales afines y no de miembros de los partidos, para así intentar ganar algo de tiempo frente a los manifestantes. El ex primer ministro sunita Saad Hariri y sus socios tradicionales entre las otras fuerzas políticas quedaban al margen.

De este modo, con la composición del nuevo Gobierno a finales de enero, las élites se volvían a dividir. Se producía la ruptura del consenso que se alcanzó en los últimos meses de 2016 con la elección del cristiano y socio de Hezbolá Michel Aoun como presidente, de Saad Hariri como primer ministro y la formación de un Gobierno de unidad nacional. Todo ello había permitido una tregua entre los dos bloques políticos antagónicos, formados a raíz del asesinato del ex primer ministro Rafik Hariri en 2005².

Para su primer discurso como líder de la nueva oposición, Saad Hariri eligió una fecha muy señalada, el 14 de febrero, aniversario del asesinato de su padre. Utilizó la

² Los bloques eran conocidos como «8 de marzo» y «14 de marzo» por ser las fechas en las que los miembros y seguidores de uno y otro salieron a las calles en 2005 a favor y en contra de la presencia siria en el país. El primero de ellos estaba liderado por Hezbolá y el segundo por el movimiento Futuro.

ocasión para apelar a la comunidad suní: «El movimiento Futuro es un movimiento importante, la comunidad suní permanecerá aquí y no irá a ninguna parte y la gente patriótica [...] no será intimidada»³. Y también aprovechó para definir a sus aliados: el Partido Socialista Progresista de Walid Jumblat, las Fuerzas Libanesas y, por supuesto, su movimiento Futuro. Anunció, además, que «el acuerdo político [con Hezbolá y sus aliados] es algo del pasado»⁴. Con estas dos declaraciones, colaboraba en reavivar la política de bloques de 2005.

El líder del Movimiento Patriótico Libre (MPL), Gebran Bassil, aliado de Hezbolá y al que pertenece el expresidente Aoun, le replicaba pocos días después señalando que «el camino de retorno a la política será más largo y complicado para ti»⁵.

Las vinculaciones de Hezbolá con Siria e Irán volvieron a convertirse en uno de los principales puntos de la narrativa de la oposición que conoce la sensibilidad de sus propios seguidores a este respecto. Tras la confirmación de que los primeros casos de contagiados por la COVID-19 en el país estaban vinculados a desplazamientos desde Irán, no tardaron en acusar al grupo de haber permitido que esto pasara al haber retrasado la cancelación de los vuelos entre los dos países. Hariri, exhortaba a «cerrar las puertas al coronavirus, independientemente del país del que provenga, sea este hermano, amigo, cercano o lejano»⁶.

Por su parte, Jumblat resucitaba viejos fantasmas del control sirio sobre Líbano: «[El siguiente primer ministro] Hassan Diab no es nadie. Ellos [Hezbolá y el MPL] están en el Gobierno, serán los que construyan un nuevo Líbano... que será una provincia siria o una provincia sirio-iraní»⁷.

La demarcación de competencias de los diferentes puestos en el Gobierno, determinados por el sistema de reparto de poder por comunidades, fueron también motivo de controversia. Hariri acusó al presidente Aoun y la viceprimera ministra Zeina

³ «Hariri says Bassil is a "Shadow President", Decries "2nd assassination of Rafik Hariri"». *Naharnet*. 14 de febrero de 2020. Disponible en <http://www.naharnet.com/stories/en/269170-hariri-says-bassil-is-shadow-president-decries-2nd-assassination-of-rafik-hariri>.

⁴ Ídem.

⁵ «Bassil Hits Out at Hariri, Urges Salameh to Rein in Dollar». *Naharnet*. 3 de julio de 2020. Disponible en <http://www.naharnet.com/stories/en/273040-bassil-hits-out-at-hariri-urges-salameh-to-rein-in-dollar>.

⁶ «Hariri Urges Officials to "close Doors in Face of Coronavirus"». *Naharnet*. 11 de marzo de 2020. Disponible en <http://www.naharnet.com/stories/en/270016>.

⁷ HOLTMEIER, L.; ALFAISAL, L. «Lebanese PM Hassan Diab "is nothing": PSP's Jomblatt». *Al-Arabiya*. 1 de mayo de 2020. Disponible en https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2020/05/01/Lebanese-PM-Hassan-Diab-is-nothing-.html?fbclid=IwAR0Fhe11INy8OPLk_shpjvPLZS_vYjcngyV-96oO3NVDpTkQKqz2kMjZbCg.

Akar, percibida como próxima al partido de este, el MPL, de inmiscuirse en las competencias del primer ministro (puesto ocupado siempre por un suní) al «establecer nuevas normas [...] [lo cual] es lamentable, ya que los poderes del primer ministro se encuentran consagrados en la constitución»⁸.

El retorno del debate sobre la ley de amnistía fue percibido por los líderes y partidos también como una oportunidad para reafirmar públicamente la defensa de los intereses de sus respectivas sectas. Dependiendo de la comunidad a la que representaran, los diferentes partidos políticos mostraron su disconformidad con respecto a una u otra cláusula. El movimiento Futuro de Hariri consideraba una injusticia que 1.200 presos, en su mayoría islamistas suníes acusados de crímenes diversos, pero muchos de ellos ni siquiera juzgados, permanecieran en la cárcel. En cambio, el MPL de Gebran Bassil y del presidente Aoun les consideraba criminales y terroristas porque a algunos se les vinculaba con ataques a las fuerzas de seguridad.

Por su parte, el partido de Hariri consideraba traidores a los cristianos que colaboraron con Israel durante los años de ocupación y luego huyeron al país vecino, mientras que los partidos cristianos, en su gran mayoría, defendieron que la nueva ley permitiese su vuelta⁹.

A estos enfrentamientos políticos, se unió el hecho de que, desde el comienzo de la relajación de las restricciones impuestas para frenar la propagación de la pandemia de la COVID-19, las formaciones políticas optaron por una estrategia generalizada de participación activa y visible en las manifestaciones, cuando estas se retomaron. Uno de los exponentes más claros de la presencia de la oposición en las protestas es el surgimiento de una demanda que no estaba presente en los inicios de la revolución: el desarme de Hezbolá. En octubre, la sociedad civil, consciente de la necesidad de aunar a toda la sociedad bajo unas demandas comunes, optó por aplazar un tema tan controvertido que hubiera evitado la participación de la mayoría de la comunidad chií.

La demanda de la celebración inmediata de elecciones era otra de las exigencias que no figuraban en la agenda revolucionaria inicial y que, sin embargo, empezó a ser promovida, en gran parte, por los partidos de la oposición, produciendo la división de la

⁸ «Hariri says not seeking return as PM, slams deputy PM over powers» *Naharnet*. 11 de junio de 2020. Disponible en <http://www.naharnet.com/stories/en/272501>.

⁹ SHEIKH MOUSSA, L. «Understanding who opposes the Amnesty Law and why». *Beirut Today*. 29 de mayo de 2020. Disponible en <https://beirut-today.com/2020/05/29/understanding-amnesty-law/>.

calle. En octubre, los manifestantes reclamaban elecciones, pero tras un cambio en la legislación sucedió que se permitiera a las nuevas formaciones de la sociedad civil participar en igualdad de condiciones que las élites políticas tradicionales.

Hezbollah tampoco permaneció al margen, instrumentalizando la participación de sus seguidores en las nuevas convocatorias. En ocasiones, el grupo no impidió que fieles de la formación defendieran las posiciones del grupo no solo mediante disturbios, sino también apelando a los sentimientos sectarios con cánticos prochiíes e insultos a figuras religiosas relevantes de otras sectas. Sin embargo, en otras ocasiones, permitió que sus fieles se unieran al clamor popular contra la situación económica. Por ejemplo, el 11 de junio, se unieron a las protestas que siguieron a los rumores de que el cambio respecto al dólar se había disparado a las 7.000 LL, lo que le permitió mandar un mensaje público al Gobierno y, en especial, al Banco Central Libanés y su gobernador, Riad Salamé, al que los dirigentes del grupo querrían reemplazar.

En este contexto de enfrentamiento, debía emitirse, a principios de agosto, el veredicto del Tribunal Especial para el Líbano, cuya formación solicitó el propio país en 2005 a Naciones Unidas para esclarecer el atentado que acabó con la vida de Rafik Hariri y juzgar a sus responsables. Se preveía que la decisión de los jueces, que podía conllevar la condena de personas vinculadas a Hezbollah y al régimen de Damasco, fuera un nuevo punto de fricción. Sin embargo, todo cambió antes de la fecha programada para el veredicto, que debió posponerse, provocando que no tuviera la repercusión esperada en el nuevo escenario político y social.

La explosión de Beirut y el cambio de estrategia: vuelta al entendimiento para la supervivencia

La explosión de aproximadamente 2.750 toneladas de nitrato de amonio el pasado mes de agosto en el puerto de Beirut ponía de manifiesto la incapacidad del Estado y los líderes políticos de cumplir con un deber esencial: la protección del conjunto de los ciudadanos por encima de los intereses de la élite y sus respectivas comunidades. Diversa documentación ponía de manifiesto que varios estamentos del Estado, asociados a los diversos partidos políticos sectarios, conocían la existencia del material peligroso almacenado desde 2014¹⁰. Por ejemplo, en una rueda de prensa, el presidente Aoun reconoció tener constancia del problema desde tres semanas antes de la explosión y haber ordenado que se hiciera lo necesario para solucionarlo, aunque expuso no haber hecho un seguimiento posterior.

Desde el primer momento, los líderes políticos apoyaron que se llevara a cabo una investigación destinada a depurar responsabilidades. Mientras que aún se debate la posibilidad de poner en marcha una iniciativa de carácter internacional, el Gobierno, días antes de su dimisión, estableció unas pesquisas locales. Los medios de comunicación independientes no tardaron en denunciar los vínculos de los encargados de llevar a cabo esta investigación con los grupos políticos¹¹. No en vano, el juez encargado es propuesto por el Gobierno y aprobado por el Alto Consejo Judicial, cuyos miembros han sido seleccionados por la clase política.

A las dudas sobre la imparcialidad de la investigación se une la falta de una reacción coordinada de ayuda y asistencia del Estado tras la explosión. En 2001, un miembro del Parlamento había propuesto una ley para la creación de un nuevo órgano nacional central que coordinara los esfuerzos de asistencia en caso de desastre. 19 años después, la ley permanece en el limbo, ya que los miembros del Parlamento no se ponen de acuerdo sobre sus prerrogativas y composición sectaria¹². Esto se tradujo en

¹⁰ Para información más detallada sobre las reiteradas denuncias sobre la peligrosidad del material dirigidas a las autoridades a lo largo de los años, ver: «Officials long warned of explosive chemicals at Beirut port». *Naharnet*. 8 de agosto de 2020. Disponible en <http://www.naharnet.com/stories/en/274015-officials-long-warned-of-explosive-chemicals-at-beirut-port>.

¹¹ مسرحية التحقيق. *Megaphone*. 5 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=8d2PfZGhKEg>.

¹² SALLOUKH, B. «What happens now to Lebanon's government? Here's why real reforms may be unlikely». *The Washington Post*. 18 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/08/18/what-happens-now-lebanons-government-heres-why-real-reforms-may-be-unlikely/>.

que fuera principalmente la propia población y las organizaciones de la sociedad civil los que se organizaran para limpiar las calles, facilitar ayuda de primera necesidad e, incluso, valorar los destrozos de los edificios más afectados por el suceso. No existió una reacción coordinada del Estado.

La ira de la población contra la élite política sectaria pronto se trasladó a las calles de Beirut con la organización de una gran manifestación el sábado siguiente a la explosión, marcada no solamente por la demanda de responsabilidades, sino también, según los propios asistentes, por la necesidad de venganza, como demostraban las sogas con las caras de los principales líderes políticos colocadas en la plaza de los Mártires y los *hashtags* empleados en redes sociales, como #colgadlos. El amplio despliegue de los aparatos de seguridad del Estado contrastaba con la falta de coordinación los días anteriores para asistir a las víctimas.

Las protestas lograron la caída del Gobierno de Hassan Diab, pero lejos de representar el primer paso hacia un cambio del sistema, supusieron una oportunidad para un viraje en la estrategia de las élites, de nuevo hacia la unidad que, ahora contaría, además, con respaldo francés.

En la etapa política que se abrió tras la explosión, el presidente francés Emmanuel Macron decidió jugar el papel de doble mediador: por una parte, entre los libaneses y sus líderes y, por otra, entre la clase política y la comunidad internacional. En su primera visita a Beirut, dos días después del suceso, salió a la calle a recorrer las zonas afectadas, algo que no había hecho todavía ningún político local, y prometió a la gente que no permitiría que la ayuda francesa terminara en manos de corruptos. Un mensaje que transmitió también a la clase política, a la que reclamó reformas. En una visita posterior al país, Macron sería aún más tajante en este aspecto amenazando incluso a los políticos con sanciones si no se producían cambios.

Como mediador internacional, Francia comenzaría también a actuar coordinando una conferencia, organizada junto con Naciones Unidas, que contó con la participación de diversos líderes mundiales, entre ellos el norteamericano Donald Trump. En el transcurso de su segunda visita, Macron anunció su intención de recabar mayor ayuda internacional en una nueva conferencia que se celebrará en octubre y que tendrá como objetivo reunir fondos para la reconstrucción de Beirut. Sin embargo, condiciona toda la ayuda exterior a la formación de un gobierno de unidad nacional a la mayor brevedad posible, algo que será insólito en Líbano donde el proceso suele llevar su tiempo ante las dificultades de hallar consensos debido a la disparidad de los intereses de las élites.

La clase política libanesa, en su conjunto, no se resiste a las peticiones francesas y, tras la dimisión de Diab, la primera decisión que se toma en la búsqueda de un retorno al consenso y la unidad es la de nombrar a un sustituto por los cauces habituales. Es decir, será elegido por la élite política suní, como es tradicional para un puesto que está estipulado legalmente que debe estar ocupado por un miembro de esta comunidad. Hezbolá y sus aliados no habían respetado este modo de operar en enero eligiendo a Diab sin el consenso suní. Aunque varios partidos, entre ellos el propio Hezbolá y su aliado Amal, esperaban el retorno de Hariri al frente del nuevo Gobierno, este no acepta volver, pero, junto con el resto de ex primeros ministros, se encarga de elegir al sucesor. La elección del actual primer ministro recayó en Mustafa Adib, antiguo asesor del ex primer ministro Najib Miqati. Adib ha contado además con el beneplácito de Macron, que llamó por teléfono a los líderes de los diferentes partidos de todo el espectro sectario para asegurar su apoyo¹³ y evitar un conflicto similar al de enero.

En su segunda visita, que tuvo lugar a finales de agosto, Macron estableció un ambicioso calendario de reformas. La clase política, consciente de la necesidad de actuar para su propia supervivencia se convierte, de la noche a la mañana, en el principal defensor del programa de cambios en la administración y de lucha contra la corrupción. Llama la atención, por ejemplo, el entusiasmo de una de las figuras clave del sistema sectario, el portavoz del parlamento y líder del partido chií Amal, Nabil Berri, que, «tras 28 años en el puesto [y ser una de las figuras más cuestionadas por los manifestantes], hace un llamamiento a luchar contra la corrupción, a la reforma

¹³ «French president seeking Lebanese government without Hezbollah». *The Arab Weekly*. 1 de septiembre de 2020. Disponible en <https://the arabweekly.com/french-president-seeking-lebanese-government-without-hezbollah>.

eléctrica, al retorno del dinero robado, a [la creación de] una ley electoral no sectaria, a la independencia de la judicatura, [etc.]»¹⁴.

El líder de Hezbolá, Hassan Nasrallah, se muestra por su parte abierto también a las propuestas del líder francés y señala que Hezbolá cooperará en la formación de un gobierno capaz de iniciar reformas y promover la reconstrucción. Incluso se muestra receptivo a un debate constructivo en torno a un nuevo pacto político en el Líbano¹⁵. El grupo chií encuentra en Macron un interlocutor internacional válido, pues el líder francés se ha mostrado contrario en repetidas ocasiones a promover la caída de Hezbolá como objetivo fundamental de la comunidad internacional hacia el país mediterráneo e, incluso, se reunió con un representante del grupo, dentro de su ronda de contactos con los políticos locales.

Un instrumento clave de supervivencia: las prácticas clientelares

El debate clave en el análisis de las posibilidades reales de un cambio en el sistema político de Líbano gira en torno a una cuestión fundamental: con qué apoyo siguen contando las élites, y su modelo de reparto sectario del poder, entre sus respectivas comunidades. A pesar de que se habla de que cada vez son más los desencantados con los partidos y sus líderes, académicos de la importancia del libanés Bassel Salloukh dejan entrever la existencia de una mayoría silenciosa todavía a favor de los partidos señalando que «si quisieran llenar las calles con seguidores, [sus números] nos abrumarían»¹⁶.

La adhesión todavía de una parte importante de la población a los líderes sectarios puede explicarse, más que ideológicamente, a través de la política sectaria económica fundamentada en las prácticas clientelistas. Esta ha evitado con éxito la formación de vías alternativas de identificación a la de adscripción a la comunidad religiosa de pertenencia. Ha prevenido, por ejemplo, la formación de una conciencia de clase entre la población y facilitado la cooptación de sindicatos y asociaciones profesionales.

¹⁴ Comentario del periodista Timour Azhan en la red social Twitter el 31 de agosto de 2020.

¹⁵ «Hezbollah 'open' to French proposal for new political order in Lebanon». *France 24*. 30 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.france24.com/en/20200830-hezbollah-open-to-french-proposal-for-new-political-order-in-lebanon>.

¹⁶ SALLOUKH, B. Durante su participación en el debate «Crisis and uprising in Lebanon: the roots of the explosion», organizado por Haymarket Books el 21 de agosto de 2020. Min. 42. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Z2otEIX9Eu8>.

Desde el final de la guerra civil en 1990, los líderes sectarios, muchos de ellos antiguos señores de la guerra, han utilizado su poder político para parcelar y repartirse entre ellos las instituciones del Estado que les proveen de recursos públicos que han utilizado, desde entonces, para abastecer sus redes clientelares, y no para dotar de servicios e infraestructuras al conjunto de los ciudadanos. Son ellos, a través de sus organizaciones sectarias, los que han cubierto esas carencias del Estado en sus respectivas comunidades, que dependen así de su liderazgo. De este modo, «los libaneses se han visto cada vez más dependientes de sus líderes para obtener trabajo, ser contratados por una empresa o simplemente tener acceso a hospitales y colegios»¹⁷.

A pesar de que las protestas han puesto en el punto de mira este tipo de prácticas clientelares financiadas fundamentalmente con recursos estatales, el estallido de la pandemia de la COVID-19 supuso su recuperación ante el empeoramiento de la situación económica y la necesidad de los líderes de reivindicarse y recuperar la influencia perdida tras meses de protestas. La población, ante las dificultades económicas y la alarma sanitaria a las que se enfrentaba, se vio obligada a recurrir de nuevo a los líderes sectarios. Esta situación permitió a las élites reafirmar su control sobre sus respectivos territorios y comunidades recurriendo a este tipo de prácticas, como la provisión fundamentalmente de servicios básicos.

El caso de Hezbolá es especialmente llamativo por sus imponentes recursos, pero la formación chií adquiere sus fondos fundamentalmente de Irán, ya que tradicionalmente se ha mantenido al margen de las estructuras diseñadas por las élites tras la guerra para el control partidista de los recursos públicos. Por ello, a pesar de la crisis en la que se encuentra sumido Líbano, ha contado con un gran presupuesto, según fuentes del grupo, de 2,3 millones de dólares, para luchar contra la pandemia¹⁸. Esta fuerte suma se ha utilizado no solo para reforzar los servicios a su comunidad y así apelar a la unidad de su secta en torno a su liderazgo, sino también para ayudar a la gestión del

¹⁷ EL KAK, N. «A Path for Political Change in Lebanon? Lessons and Narratives from the 2018 Elections». *Arab Reform Initiative*. 25 de julio de 2019. Disponible en <https://www.arab-reform.net/publication/a-path-for-political-change-in-lebanon-lessons-and-narratives-from-the-2018-elections/>.

¹⁸ «Lebanon: Islamic Health Unit disinfects southern suburb streets». *Middle East Monitor*. 26 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20200326-lebanon-hezbollahs-islamic-health-unit-disinfects-southern-suburb-streets/>.

Gobierno recientemente dimitido y, en especial, al ministro de Sanidad, Hamad Hassan, uno de los miembros del ejecutivo propuesto directamente por la organización.

Frente a las capacidades del grupo chií, el resto de organizaciones y partidos han tenido que llevar a cabo acciones más modestas. Los recursos del Estado son ahora muy limitados y están bajo un mayor escrutinio de la opinión pública. Los presupuestos de los municipios controlados por sus partidos y, sobre todo, las aportaciones exteriores, fundamentalmente de la importante e influyente diáspora libanesa¹⁹ y de países aliados, son otras fuentes de recursos disponibles. Algunos de los líderes se encuentran entre las mayores fortunas del país, por lo que también suelen hacer uso de sus propios fondos.

Sin embargo, las prácticas clientelistas durante la pandemia no han estado exentas, de nuevo, de polémica. El primer ministro dijo haber tenido que suspender la distribución de ayudas sociales al detectarse que las listas de los beneficiarios de los programas sociales habían sido «trampeadas con objetivos políticos y electorales»²⁰. Las listas fueron elaboradas por los ayuntamientos, en manos de los partidos tradicionales y considerados instituciones clave para afianzar el apoyo popular²¹.

Tras la explosión en el puerto de Beirut, las formaciones políticas de los diversos grupos sectarios pusieron también en marcha diversas iniciativas de ayuda a las víctimas. Por ejemplo, Hezbolá estuvo muy activo desde el principio, colaborando en la extinción del incendio y en las tareas de limpieza y acondicionamiento, además de proporcionar ayuda no solamente en los barrios afectados donde tienen más presencia, como es el caso de El Khandaq, El Ghamiq, sino en otras áreas tales como Karantina, un barrio de clase trabajadora con una importante presencia de inmigrantes.

¹⁹ Para entender el papel de la diáspora libanesa en la política libanesa y en su financiación, se puede consultar, por ejemplo: FAKHOURY, T. «Lebanese Communities Abroad: Feeding and Fuelling Conflicts». *Arab Reform Initiative*. 5 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.arab-reform.net/publication/lebanese-communities-abroad-feeding-and-fuelling-conflicts/>.

²⁰ AZHARI, T. «Worse than the war». *Al Jazeera*. 19 de abril de 2020. Disponible en <https://www.aljazeera.com/ajimpact/war-hunger-grows-lebanon-anger-200417222253896.html>.

²¹ Entrevista con Rana Sukarieh, académica libanesa especializada en movimientos sociales en el mundo árabe. 10 de septiembre de 2020.

Por su parte, los partidos cristianos también han establecido sus propias iniciativas, sobre todo teniendo en cuenta la amplia presencia de su comunidad en los barrios más afectados. Tanto las Fuerzas libanesas, como Kataeb, han ayudado a las víctimas a través de sus instituciones y ONG. El primero de estos partidos, por ejemplo, ha establecido un proyecto denominado «Zona Cero» en los barrios de Mar Mekhayel y Gemmayze²².

La sociedad civil: en busca de alternativas al sectarismo

Nasser Yassin, director del Instituto Fares de Políticas Públicas y Asuntos Internacionales, reflejaba la frustración de los manifestantes y los movimientos sociales: «La gente dice a menudo que es un Estado débil, pero también tenemos líderes muy poderosos que conocen las reglas del juego y saben cómo utilizar el Estado y sus recursos. Saben cómo utilizar las redes clientelares en su propio beneficio. No es fácil arrancar de raíz el sistema»²³.

Las organizaciones sociales se enfrentan a importantes dificultades para dar forma a sus demandas y plantear alternativas que resulten viables y atractivas, en especial para aquellos libaneses que se enfrentan a graves problemas económicos, empeorados por el contexto de la pandemia y la tragedia de la capital, y que representan un blanco más fácil para el clientelismo sectario.

Por ello, uno de los aspectos fundamentales es terminar con las prácticas clientelistas para debilitar el sistema sectario. De este modo, especialmente en el contexto de la pandemia y la explosión de Beirut, diferentes grupos de la sociedad civil se han volcado en la asistencia a la población. Sus redes, muchas de ellas creadas a raíz del estallido de la revolución en octubre, han resultado de gran utilidad para hacer frente a las necesidades de la población a lo largo de estos meses. A medio plazo, otro de los objetivos es evitar que los partidos tradicionales, con la ayuda de financiación externa, jueguen un papel fundamental en la reconstrucción de los barrios devastados.

²² Ídem.

²³ HOLTMEIER, L. «Expecting the collapse: Meet Lebanon's young political party ready to take power». *Al-Arabiya*. 5 de junio de 2020. Disponible en <https://english.alarabiya.net/en/features/2020/06/05/Expecting-the-collapse-Meet-Lebanon-s-young-political-party-ready-to-take-power>.

Sin embargo, probablemente el reto crucial al que se enfrenta la sociedad civil es la necesidad de organizarse políticamente y, sobre todo, elegir unos líderes. Aunque hasta ahora, el espíritu de igualdad de los participantes y las reticencias individuales a reclamar cualquier rédito en su propio beneficio ha sido una ventaja, ya que la acción en la calle y la presencia de cada persona eran una contribución [importante en sí misma], ese periodo ha finalizado²⁴.

La diversidad ideológica de los manifestantes hace inviable la creación de un movimiento político único, aunque esto no evite que surjan formaciones diferentes que puedan trabajar conjuntamente en objetivos comunes, tales como el establecimiento de una nueva ley electoral que permita a candidatos ajenos a los partidos sectarios participar en igualdad de condiciones.

A la necesidad de establecer estructuras políticas, se une también el debate sobre la importancia de revitalizar el papel de los sindicatos y las asociaciones profesionales, que llevan décadas bajo la influencia de las élites sectarias. «Los ejemplos de Túnez y Sudán han mostrado la importancia de los sindicatos en la transición del autoritarismo a la democracia»²⁵, subraya Bassel Salloukh. Existen dos posibilidades, crear organizaciones nuevas e independientes o construir una oposición interna en las ya existentes²⁶. Por su parte, en las asociaciones profesionales ya se han comenzado a producir algunos cambios. Sin duda, el más simbólico fue el triunfo del candidato de los manifestantes en la asociación de abogados.

Finalmente, otro de los aspectos clave a tratar es la manera de prevenir el secuestro de las manifestaciones por parte de los partidos políticos, como ocurrió de manera más llamativa en junio. Como bien señala Nadim El- Kak, «la participación de manera oficial de los partidos del bloque anti-Hezbollah, enmarca las protestas, de algún modo, en un contexto sectario que obliga a los manifestantes a estar continuamente explicando que no están asociados a ningún partido político»²⁷.

²⁴ AJJAN, G. «The leadership problem of Lebanon's protests». *Beirut Today*. 29 de abril de 2020. Disponible en <https://beirut-today.com/2020/04/29/leadership-problem-lebanon-protests/>.

²⁵ MAUCOURANT, N. «Lebanese protests: the missing trade unions». *Le Commerce du Levant*. 21 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.lecommercedulevant.com/article/29632-lebanese-protests-the-missing-trade-unions>.

²⁶ Ídem.

²⁷ El investigador del Centro Libanés para Estudios Políticos (LCPS) hizo estas declaraciones en el marco de la entrevista en el podcast *The fire these times*. 1 de mayo de 2020.

Conclusiones

Los líderes sectarios no han perdido la oportunidad que se les ha brindado, tras un año muy complicado, de retomar una estrategia de unidad y colaboración que les permite mantenerse al frente del sistema y les abre la puerta a la ayuda económica internacional a través de la mediación francesa.

La intervención activa del presidente francés, Emmanuel Macron, que viajó a Líbano tan solo dos días después de la explosión, supuso un balón de oxígeno para los líderes sectarios. A pesar de sus críticas hacia la clase política y sus amenazas de sanciones contra las élites por corrupción, Macron no persigue un cambio en la estructura del sistema, sino tan solo reformas que frenen la corrupción y mejoren la gestión. Mantiene su apoyo a la clase política tradicional, cuya legitimidad se basa en el hecho de que es el resultado de unas elecciones, y ha jugado un papel activo en la elección del nuevo primer ministro que debe, ahora, formar un Gobierno de unidad nacional. El mandatario francés ha apostado por soluciones a corto plazo para evitar el colapso inmediato del país, pero sin considerar las necesidades reales de cambio profundo que permitan su viabilidad política, social y económica en el futuro.

Desde la sociedad civil, el objetivo principal debería ser, a partir de ahora, centrarse en las próximas elecciones que, según el plan presentado por Macron a la clase política, deberían celebrarse en el plazo de un año. Las organizaciones ciudadanas tienen, primeramente, que trabajar de manera conjunta por un cambio en la ley electoral que les permita participar en igualdad de condiciones que los partidos tradicionales sectarios. Sin embargo, no deben minusvalorar la necesidad de construir partidos con programas independientes y coherentes que representen auténticas opciones de cambio, que puedan atraer a un amplio espectro de la ciudadanía, y que se caractericen, desde las diferentes ideologías que compone la sociedad, por promover una redefinición identitaria apartada de las connotaciones sectarias.

*María González-Úbeda Alférez**

Doctoranda en Estudios Árabes e Islámicos
Universidad Autónoma de Madrid

Irán ante la crisis de la COVID-19: el problema de las sanciones internacionales en el sistema sanitario y el impasse geopolítico en la región

Resumen

La crisis mundial de la COVID-19 ha afectado gravemente a la mayoría de los países del mundo, ralentizando sus economías y obligándoles a adoptar medidas nunca antes vistas. A su vez, esta pandemia internacional ha puesto a Irán en una delicada situación económica, sanitaria y social, siendo el país más afectado en la región de Oriente Medio. Esta grave situación parece haber llevado a la región a un *impasse*, especialmente acusado en un Irán que ha tenido que librar su propia guerra interna contra un enemigo no esperado. Esto ha llevado a las élites a tener que improvisar nuevos discursos y medidas para mantener el sistema republicano iraní fuera de la crítica popular en un momento de grave presión económica internacional, tras el aumento de las sanciones económicas de Estados Unidos, aunque la escalada regional se mantiene.

Palabras clave

COVID-19, política exterior iraní, sanciones económicas, Oriente Medio, sistema sanitario iraní.

***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.

Iran facing the COVID-19 crisis: the problem of international sanctions on the health system and the geopolitical impasse in the region

Abstract

The global crisis of the so-called COVID-19 has seriously affected most of the countries of the world, slowing down their economies and forcing them to adopt measures never seen before. In turn, this international event has put Iran in a delicate economic, health and social situation, becoming the most affected country by the virus in Middle East Region. This serious internal situation has brought Iranian foreign policy to an impasse, having to fight its own internal war against an unexpected enemy, which has led elites to have to improvise new speeches and measures to keep the Iranian republican system out of popular criticism at a time of severe international economic pressure following the increase in US economic sanctions. But regional tension still rising.

Keywords

COVID-19, Iranian foreign policy, international sanctions, Middle East, Iranian Health System.

Introducción

La irrupción en el panorama internacional de la pandemia conocida como COVID-19 en diciembre de 2019 puso el foco mediático en un nuevo caso de virus epidémico que, por entonces, iba a afectar a países del Sudeste Asiático y del sur global. La rápida expansión del virus entre la población asiática comenzó a despertar el interés de las potencias occidentales cuando China levantó el secreto de sumario respecto de sus víctimas y las cifras de contagio reales, afirmando el 13 de febrero de 2020 tener 1.300 fallecidos, mientras, progresivamente, una sucesión de países asiáticos empezaba a confirmar casos de contagio propios.

El 21 de febrero de 2020, Saaed Namaki, ministro de Sanidad iraní, informó a su homólogo turco de que en Irán se estaban dando casos positivos en varias pruebas de laboratorio y, tres días después, las autoridades iraníes confirman oficialmente 12 muertos por la COVID y una centena de infectados, incluyendo el portavoz de salud que había mostrado síntomas durante la rueda de prensa del día anterior. Desde ese entonces, y a lo largo del mes de marzo, las cifras de infectados y contagiados llevan al país persa a ser el tercer Estado con mayor número de casos después de China e Italia, situación que se agrava debido a la dilatación de toma de decisiones por parte de las autoridades iraníes.

Esta pandemia ha afectado a un país ya de por sí gravemente impactado por las cargas sancionatorias derivadas de la salida de Estados Unidos del acuerdo nuclear de 2015, con una inflación descontrolada y un sistema sanitario muy limitado por el acceso del país persa a los mercados farmacéuticos internacionales. A su vez, el descontrol de la situación por parte de las autoridades debido a la falta de medios e información para combatir el virus ha tornado la toma de decisiones en errática y reactiva, provocando que la curva de fallecidos no comenzara a aplanarse hasta la segunda quincena de abril. De nuevo, y como en la mayoría de esferas del país, las élites religiosas, políticas y económicas se hallan sumidas en una continua lucha de intereses.

A la vez que la crisis del coronavirus copa las portadas de todos los medios de comunicación internacional, los conflictos existentes en la región de Oriente Medio parecen haber quedado en un *impasse* desde los hechos de enero de este año entre Estados Unidos e Irán. La COVID-19 ha puesto a la región en una especie de detente provisional, pero, en cambio, las acciones políticas no han cesado y las amenazas entre ambos países se han mantenido a pesar de la grave situación sanitaria en ambos países.

Impacto de la COVID-19 en Irán y el discurso político del *establishment* iraní

Desde la detección del primer caso de infección por COVID-19 en Irán, las autoridades iraníes comenzaron a aparecer en los medios alentando a la población a mantener la calma y a continuar con la normalidad de la vida pública, algo que ocurrió en otros países al comienzo de la epidemia. Las continuas contradicciones en las que se suman las autoridades iraníes —incluyendo una rueda de prensa en directo en la que un portavoz de sanidad del Ministerio muestra síntomas de contagio— ha provocado que tanto la prensa internacional como parte de la población dude de los datos aportados por el Gobierno y, sobre todo, de las medidas adoptadas por este a lo largo de la crisis.

Si bien el ayatolá Jameneí ha afirmado que las autoridades iraníes han actuado con transparencia desde el principio, muchos analistas creen que la mayoría de las decisiones erráticas provienen de las luchas de poder internas entre los diversos estamentos del régimen revolucionario. La existencia de una guerra abierta entre conservadores y reformistas —que, si bien es histórica, se ha acelerado durante el mandato de Rohaní y la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)— ha generado una gran apatía entre los principales votantes del reformismo iraní, los universitarios y las mujeres iraníes, ya que los reformistas han perdido con el fracaso del acuerdo una de las principales bazas políticas con las que contaban desde la presidencia de Alí Jatamí: la búsqueda de la distensión Washington y la mejora de la economía y las libertades civiles.

El pesimismo de la población iraní suele decantar la balanza ante la causa conservadora que ha conseguido lograr la mayoría del Parlamento iraní en las elecciones del pasado febrero, ya en medio de la escalada epidémica. Los conservadores controlan la mayoría de los órganos no electivos de la República

Islámica y la victoria electoral ha sido vista por Alí Jamenei como un referendo de la popularidad del estamento clerical frente al reformismo de Rohaní que, al igual que otros presidentes reformistas anteriores, ha perdido la batalla frente a la superioridad política del círculo cercano del líder supremo quien, desde el principio, quiso circunscribir el entendimiento con Estados Unidos solamente al ámbito nuclear¹.

A su vez, la alianza del estamento clerical con sus *assabiyas* —un término preislámico que denomina a los lazos creados por las lealtades en las sociedades musulmanas sobre la base de las deudas o el prestigio social— permite que los conservadores tengan el control de la mayor parte de la economía iraní y, por ende, tienen la capacidad de vetar deliberadamente cualquier acción del gobierno que juegue en contra de sus intereses. A esto se debe principalmente que la respuesta del ejecutivo iraní haya sido lenta y controvertida. El cierre de las mezquitas no fue declarado oficialmente hasta finales de abril debido a la negativa de los clérigos chiíes a permitirlo, mientras que sí se procedió a la clausura provisional de los colegios y espacios públicos. Por otro lado, las ciudades de Qom y Mashad, las más afectadas por el virus aparte de la capital, solo limitaron el acceso a los lugares sagrados mediante el reparto de mascarillas y desinfectante, sin contar con la incapacidad del cierre de toda actividad económica, ciñéndose a cerrar algunos comercios.

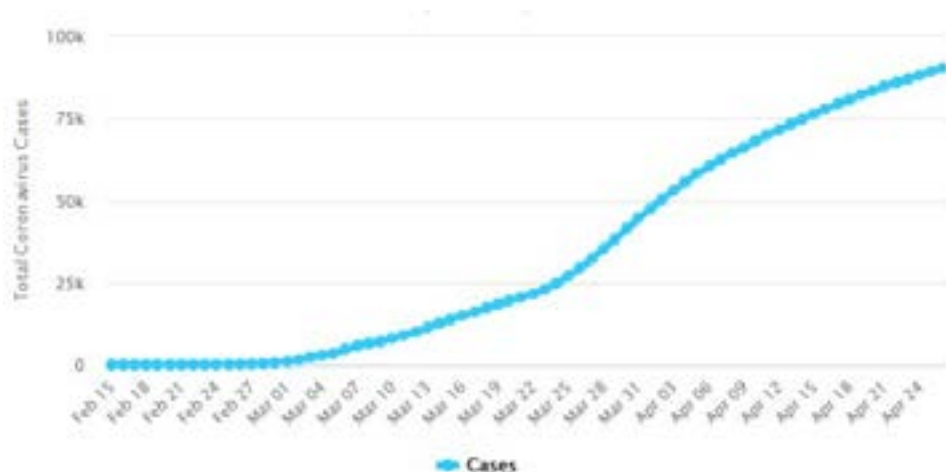


Figura 1. Casos totales de coronavirus en Irán entre marzo y abril de 2020.

Fuente: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/iran/>.

¹ MASEGOSA, J. L. «Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el realismo neoclásico». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2(2), 31-56. 7 de noviembre de 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.18847/1.4.3>.

A las medidas adoptadas por las autoridades —entre las que se encuentran la movilización de la milicia voluntaria Basij para reforzar el sistema sanitario, el cierre de grandes centros comerciales y la orden de liberar a cerca de 58.000 presos para evitar contagio en las cárceles— se suma a la enorme carga que supone para el país persa las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos, lo que restringe su acceso a la compra de material médico, equipos de prevención y medicinas. Aun así, no deja de sorprender el rápido crecimiento que tuvo el número de infectados en la República Islámica de Irán desde el primer informe de infectados el 17 de febrero hasta la actualidad, rozando los 379.000 casos², especialmente si se compara con la baja cantidad de muertos según los datos oficiales.

Los fallecidos por COVID-19 en Irán alcanzaron los 5.806 casos, el día 25 de abril, con 89.328 infectados, situando a Irán en ese momento como el país de Oriente Medio más azotado por la crisis sanitaria³, llevando a los países de su alrededor a tomar medidas como el cierre de fronteras y el cese del tránsito de personas. Estas cifras suponen un mazazo al discurso que se ha mantenido durante el mes de marzo por parte de las autoridades políticas, afirmando que el cierre de lugares públicos era una medida preventiva ante un mero rebrote de gripe común.

Pero la realidad es que la República Islámica de Irán se enfrenta a una de las mayores crisis de su historia, solo comparable a la guerra con Irak en los años 80 del pasado siglo. Muchos líderes mundiales han recurrido a una retórica belicista para despertar un espíritu colectivo de lucha y superación frente al virus, e Irán ha logrado superar numerosas crisis tanto internas como externas debido al denostado espíritu de lucha y resistencia de la población iraní. La crisis de la COVID-19 parece estar afectando a los puntos más débiles del sistema revolucionario y, sorprendentemente, la élite gubernamental ha optado por no evocar la guerra contra Irak como una vía para reavivar la memoria colectiva y a la resistencia popular⁴.

² Iran Coronavirus: 378.752 Cases and 21.797 Deaths. *Worldometers*. 2020. [Recuperado el 3 de septiembre de 2020]. Disponible en <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/iran/>.

³ World Health Organization. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19)*. WHO, Ed. 26 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de abril de 2020, de Situation Report – 97].

⁴ VAKIL, S. *COVID-19 and the Iranian Shadows of War*. 8 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de abril de 2020, de Chatham House]. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/covid-19-and-iranian-shadows-war>.

La guerra Irán-Irak despertó en la población iraní un sentimiento de identificación con los héroes y mártires caídos en batalla, convirtiendo a figuras como Qassem Soleimani —recientemente fallecido en un ataque aéreo estadounidense en suelo iraquí— y los presidentes Mahmood Ahmadinejad o Hashemí Rafsanyaní en figuras de culto a la resistencia y la lucha contra los enemigos de la Revolución Islámica. A su vez, este conflicto moldeó el sistema político y económico del país debido a las graves consecuencias demográficas y al esfuerzo de guerra realizado, lo que hace más sorprendente la ausencia de esta retórica heroica entre los altos mandos y clérigos iraníes en la actualidad. La crisis del coronavirus no ha hecho surgir héroes destacables en torno a los que moviliza el sentimiento popular de resistencia, dejando a las élites sin posibilidad de desplegar una ofensiva dialéctica por el momento.

No es de extrañar que el Gobierno iraní haya tenido una respuesta lenta a la epidemia, especialmente si comparamos las reacciones de la mayoría de países occidentales durante el brote vírico, siendo generalmente reactivas y erráticas. Tanto el Gobierno como las autoridades revolucionarias trataron de minimizar el impacto de la COVID-19 en la opinión pública, ya que el reconocimiento de las futuras consecuencias de la crisis sanitaria supondría una presión mayor para el sistema político de la República Islámica en uno de sus momentos de mayor vulnerabilidad interna⁵. El propio presidente Hasán Rohaní ha reconocido la inviabilidad del cierre de la economía iraní que arrastra un déficit del 9,5 % desde 2019⁶ y que, sin duda, se seguirá agravando este año.

El mes de abril trajo consigo un cambio en el discurso del *establishment* iraní. Hasán Rohaní logró el consentimiento de Jameneí para usar a la Guardia Revolucionaria como mano de obra para la construcción de hospitales de campaña y en tareas de limpieza y desinfección de las calles; mientras que el líder supremo culpaba públicamente en sus discursos a Estados Unidos no solo de la situación del país, sino de haber creado el virus como arma biológica. El régimen revolucionario está poniendo en marcha la maquinaria necesaria para su supervivencia mediante la retórica de la confrontación contra el «demonio estadounidense», un recurso fundamental dentro de la política interna y externa de la República Islámica a lo largo de su historia, culpando

⁵ VAKIL, S. *COVID-19 and the Iranian Shadows of War*. 8 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de abril de 2020, de Chatham House]. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/covid-19-and-iranian-shadows-war>.

⁶ «Iran's economy expected to shrink by 9,5%». *Arab News*. 28 de octubre de 2019. [Recuperado el 30 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.arabnews.com/node/1575346/business-economy>.

a Estados Unidos de instrumentalizar el coronavirus y usarlo como arma contra el pueblo iraní⁷.

El confinamiento decretado por las autoridades durante el mes de abril repercutió positivamente tanto en el descenso del número de casos activos —pasando de 29.000 a fecha 1 de abril a 13.237 casos el 1 de mayo—, como en la tasa de muertes por contagio que disminuyó del 11,9 % al 7,39 % en ese mismo periodo⁸. Pero la reapertura de los grandes lugares sagrados y las mezquitas entre el 12 y el 25 de mayo, así como la de restaurantes y cafeterías, parece haber creado un repunte de contagios en junio, situándose la cantidad de nuevos casos en números similares a los días previos al decreto de confinamiento, llegando a los 3.000 casos diarios⁹.

Ante estos hechos, el presidente Rohaní, en un intento de calmar los ánimos de la opinión pública afirmó que «cuando se hacen más test es natural que se identifiquen más casos»¹⁰, pero las autoridades iraníes parecen estar sobrepasadas por el nuevo repunte y, especialmente, la imposibilidad de tomar medidas drásticas en un momento de flagrante crisis económica. El propio líder supremo, Alí Jamenei, ha criticado públicamente a quienes se niegan a llevar mascarilla y alentó a las fuerzas de seguridad a adoptar medidas para cooptar a la población a portarlas en la vía pública. «La solución más simple sería cerrar todas las actividades, [pero] el día siguiente, la gente saldría a protestar, desembocando en caos y hambre [...]», sostuvo Rohaní en un discurso público a principios de julio, «Irán debe proseguir con sus actividades económicas [...] y sociales»¹¹.

Las autoridades iraníes están siguiendo una de las citas del ayatolá Jomeini tras la firma del alto el fuego con Irak en 1988: «felices los que se han ido a través del martirio.

⁷ «COVID-19: Iran's government 'didn't botch the response'». *Al-Jazeera*. 4 de abril de 2020.

[Recuperado el 26 de abril de 2020, de Al-Jazeera News]. Disponible en <https://www.aljazeera.com/programmes/upfront/2020/04/covid-19-iran-government-didn-botch-response-200403075538214.html>.

⁸ Iran Coronavirus: 354,764 Cases and 20,376 Deaths. *Worldometers*. 2020. Disponible en <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/iran/>.

⁹ ZULFIQAR, A. «Coronavirus: How Iran is battling a surge in cases». [Recuperado el 22 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/52959756>.

¹⁰ Ídem.

¹¹ HURTADO, L. «Irán apela a la responsabilidad individual para combatir la segunda ola del coronavirus». 25 julio 2020. [Recuperado el 22 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2020/07/25/5f1abd2821efa0bf2b8b4605.html>.

Infeliz porque todavía sobrevivo»¹², e intentan capear la crisis mediante la resistencia frente al desasosiego de la población iraní ante los continuos problemas que sufre el país persa y a la crisis económica, haciéndola ver como una nueva faceta de la guerra económica contra Washington y el «martirio» al que someten al pueblo iraní las sanciones económicas. La cultura de la resistencia iraní convertirá a los fallecidos por el virus como mártires de la revolución y la resistencia de la República Islámica de Irán frente a sus enemigos. Cabe esperar que este concepto sea usado posteriormente por las élites para paliar las críticas ante su gestión.

El efecto de las sanciones económicas y la guerra de precios del petróleo en el sistema sanitario iraní

La llegada del PAIC con el Acuerdo de Viena de 2015 trajo consigo una reducción de las sanciones sobre la economía iraní, aumentando las exportaciones de crudo y la rentabilidad de muchos sectores económicos. El PIB iraní pasó de decrecer un 1,5 % anual a experimentar un incremento sin precedentes del 13,5 % unos meses después de la firma del acuerdo, pero la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca supuso la retirada de Estados Unidos del pacto y una nueva oleada de sanciones en lo que el Ejecutivo republicano denominó «campana de máxima presión contra Irán».

Las nuevas sanciones sobre el sistema bancario y petrolero han dañado gravemente el sector financiero y exportador del país, gravando el precio de los bienes de consumo con el consecuente aumento de la inflación, la verdadera enemiga del desarrollo económico de Irán. En 2017 y por primera vez en décadas, la inflación bajaba de los dos dígitos y se sitúa en un 9,9 %¹³ pero, tras la retirada estadounidense del PAIC, la tasa se ha disparado hasta un 31 % en 2018, solo superado por Argentina y Sudán.

A este factor se le suma la imposibilidad de acceso al sistema bancario internacional, lo que le impide acceder a la compra de material médico y tecnológico debido a los

¹² VAKIL, S. «COVID-19 and the Iranian Shadows of War». 8 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de abril de 2020, de Chatham House]. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/covid-19-and-iranian-shadows-war>.

¹³ ICEX. «La inflación en Irán se mantiene por debajo del 10% en los últimos 12 meses». Septiembre de 2017. [Recuperado el 27 de abril de 2020, de Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior]. Disponible en <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2017739980.html?idPais=IR>.

aranceles impuestos por Washington y las restricciones a la compra de medicamentos, un mercado que escasea enormemente en una crisis sanitaria global como la actual. La caída del precio del petróleo a mínimos históricos en el marco de una guerra abierta por la producción y valor del petróleo entre Rusia y Arabia Saudí en el seno de la OPEP llevó al WTI¹⁴ a un desplome de su cotización de 18 dólares al sorprendente - 35,2 % del lunes 20 de abril¹⁵. Esta caída en los precios del petróleo afecta enormemente a un país cuyas exportaciones son en un 70 % petróleo o derivados del mismo, especialmente en un momento en el que el consumo petrolero internacional debido al confinamiento está bajo mínimos.

Esta situación ha imposibilitado que el sistema sanitario iraní pueda absorber la magnitud de la pandemia con la efectividad necesaria para impedir un contagio masivo. El sistema sanitario iraní, ya de por sí complejo, depende de una serie de redes clientelares internas del propio sistema que hace difícil su gestión durante la crisis. Los centros de salud y hospitales no dependen del Ministerio de Salud y Educación Sanitaria directamente, sino de las universidades de Ciencias de la Salud existentes en cada región y provincia, ante los que responden los hospitales universitarios, los jefes de distrito, y los departamentos de Medicina de las propias universidades¹⁶.

Una de las características principales del sistema sanitario iraní es la gran cantidad de mujeres que trabajan en el sector, lo que se debe, en parte, a que son mayoría (entorno a un 55 %) con respecto a los hombres en las universidades del país, especialmente en estos grados relacionados con las Ciencias de la Salud. Por otro lado, las mujeres iraníes están desempeñando una de las tareas más encomiables y arriesgadas durante esta pandemia: la limpieza y preparación de los cuerpos de los fallecidos para su entierro según la ley islámica, por la cual los cuerpos deben lavarse tres veces antes del enterramiento. A estas mujeres se las ha llamado las «coronadamas»¹⁷, y su presencia en la primera fila de la lucha contra la COVID ha

¹⁴ El West Texas Intermediate es el índice de precios del barril de petróleo estadounidense.

¹⁵ BERMÚDEZ, Á. «Caída del precio del petróleo: 3 razones por las que el crudo estadounidense WTI se vendió a precio negativo y cómo afecta a América Latina». 21 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de abril de 2020, de BBC News]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52362340>.

¹⁶ ALINIA, C., & LAHIJAN, J. D. «Moving Toward Universal Health Coverage: Four Decades Of Experience From The Iranian Health System». *ClinicoEconomics and Outcomes Research*, 1(1). 17 de noviembre de 201-, pp. 651-657. doi: 165.215.209.15.

¹⁷ TAJDIN, B., & ADAMOU, L. «Las “coronadamas”, las mujeres que lavan los cuerpos de los muertos por coronavirus en Irán». [Recuperado el 30 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52239638>.

provocado que las mujeres sean fundamentales en estas tareas y, a su vez, un sector de riesgo ante el virus.

Aunque una de las principales medidas del Gobierno de Rohaní ha sido la centralización del sistema sanitario para que dependa exclusivamente del Ministerio de Salud, el mercado negro farmacéutico continúa revendiendo a precios incluso tres veces mayores medicinas provenientes de Europa, India o China. A su vez, la sanidad privada ha duplicado sus precios desde el inicio del mandato de Hasán Rohaní, colapsando la sanidad estatal y, ya en 2013, el Ejecutivo de Ahmadinejad afirmó que solo contaba con una cuarta parte del presupuesto necesario para mantener la sanidad pública adecuadamente abastecida¹⁸.

La descontrolada inflación y la falta de acceso a los mercados ha generado cuellos de botella para la distribución de medicinas y material médico por parte de grandes comerciantes y miembros del Bazar¹⁹, lo que ha acrecentado la existencia de un mercado negro de productos sanitarios. La situación está siendo tan comprometida para Teherán que el Gobierno ha tenido que hacerse con el control de millones de suministros médicos que estaban siendo intencionalmente retenidos por vendedores del mercado negro, obteniendo cerca de 6,7 millones de máscaras, 10 millones de guantes, 10 toneladas de desinfectante y grandes cantidades de recursos necesarios para la diálisis²⁰.

El Gobierno iraní se ha visto sobrepasado por la situación, teniendo que recurrir a la ayuda humanitaria de la OMS, organismo que ha enviado suficiente equipo de protección para 15.000 sanitarios y test rápidos para 100.000 personas y ha intentado mediar junto a varios miembros del Congreso de los Estados Unidos para conseguir una rebaja de los aranceles en máscaras protectoras y el levantamiento de la prohibición a su importación. Por otra parte, Hasán Rohaní ha pedido un préstamo al Fondo Monetario Internacional por valor de 5.000 millones de dólares —un hecho

¹⁸ NATIONAL POST. «Iranians turning to black-market medicine amid hospital overcrowding and collapsing economy». *National Post*. 8 de enero de 2013. [Recuperado el 27 de abril de 2020]. Disponible en <https://nationalpost.com/news/iranians-turning-to-black-market-medicine-amid-hospital-overcrowding-and-collapsing-economy>.

¹⁹ La denominación que se le da a la burguesía urbana tradicional que ha manejado en gran parte desde la economía iraní desde la época del Sah.

²⁰ EQBALI, A., & RASMUSSEN, S. E. «Iran Battles Coronavirus-and the Black Market for Medical Supplies; As Iran struggles to contain the virus, security forces are targeting people hoarding masks for sale on the black market». *The Wall Street Journal*. 1 de marzo de 2020.

histórico para una República Islámica de Irán que no había acudido aún a los organismos de financiación internacionales—; a la par que Alemania, Francia y Reino Unido han ofrecido a través del sistema INSTEX²¹ 5 millones de euros de ayuda al país iraní para evitar las sanciones en materia farmacéutica²².

Pero las presiones de Washington parecen estar retrasando la llegada del préstamo pedido al FMI²³, mientras que el coste de las medidas de restricción adoptadas por el ejecutivo para paliar los efectos del virus asciende a 2.000 millones de euros²⁴, lo que no ha hecho sino estrechar el exiguo margen de maniobra del que dispone Teherán para capear la crisis vírica, y cuyos rebrotes no están ya exclusivamente concentrados en la capital y en la ciudad de Qom, sino que se han extendido a las regiones de Juzestán y Sistán, agravando la situación general del país.

En definitiva, Irán no ha podido aplicar medidas estrictas para paliar el coronavirus porque no puede prescindir de su productividad si quiere mantener su sistema económico y político vivo después de la COVID-19. La necesidad de reactivar la economía es tan grande para el Ejecutivo de Hasán Rohaní que decretó para el día 14 de abril la reapertura parcial de las actividades consideradas «de bajo riesgo» a excepción de Teherán, donde se concentra el grueso de la infección, que abrió sus comercios el día 18. Un estudio del Parlamento iraní ha arrojado datos nada positivos para el futuro del país, situando la contracción de la economía en un 18,5 % y aumentando la tasa de paro en 5 millones de parados si el Gobierno no toma las medidas necesarias para salvar a las familias en riesgo de exclusión²⁵

²¹ Instrument in Support of Trade Exchanges o Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales, ha sido puesto en marcha por la Unión Europea en enero de 2019 para paliar la retirada de Estados Unidos del acuerdo nuclear. Se aplica solamente a material humanitario y alimentos.

²² VAKIL, S. «COVID-19 and the Iranian Shadows of War». 8 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de abril de 2020, de Chatham House]. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/covid-19-and-iranian-shadows-war>.

²³ HURTADO, L. «Irán apela a la responsabilidad individual para combatir la segunda ola del coronavirus». *El Mundo*. 25 julio 2020. [Recuperado el 22 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2020/07/25/5f1abd2821efa0bf2b8b4605.html>.

²⁴ HURTADO, L. «Irán experimenta un repunte de contagios por coronavirus con el país en plena desescalada». *El Mundo*. 2 de junio. [Recuperado el 23 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2020/06/02/5ed62b1ffc6c8319568b45cb.html>.

²⁵ GÓMEZ ÁNGEL, C. «La extrema situación económica obliga a Irán a reabrir los comercios». *La Vanguardia*. 13 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200413/48450355018/iran-coronavirus-covid-19-comercio-fmi.html>.

En un intento por evitar una posible quiebra económica, el presidente Rohaní ha puesto en marcha un plan nacional que destinará el 20 % del presupuesto anual (36.000 millones de euros) a paliar los estragos de la crisis del coronavirus. Entre las medidas se encuentra una moratoria del pago de impuestos (supondrá un gasto del 7 % del PIB) y el subsidio a empresas afectadas por el cierre parcial de dos semanas de la economía, así como hogares desfavorecidos (que corresponde a un 4,4 % del PIB). En cuanto a medidas de estabilización de la economía, el Gobierno iraní ha ordenado la inyección de 1.500 millones de dólares en el mercado de divisas para evitar el colapso del rial y una mayor asignación de fondos nacionales para compra de medicamentos²⁶.

Rohaní ha logrado también convencer al líder supremo para desbloquear 1.000 millones de euros de los fondos de reserva a la espera de la llegada del préstamo del FMI, bloqueado por Estados Unidos porque, según palabras de Mike Pompeo, secretario de Estado de los Estados Unidos, serían usados por Teherán para financiar sus milicias en Siria e Irak²⁷. Este bloqueo se debe, en gran parte, a los acontecimientos internacionales que sucedieron en enero de este año. Misiles estadounidenses alcanzaban el vehículo en el que viajaban dos de las figuras más relevantes de la política exterior iraní en Oriente Medio: el general Qasem Soleimani, general de las Fuerzas Quds —las fuerzas especiales iraníes— y Mahdi al-Mohandis, comandante en jefe de las Fuerzas de Movilización Popular, creadas por Irán en Siria e Irak para defender los intereses iraníes en estos países²⁸.

La respuesta de Irán fue rápida. Tras el decreto de luto nacional por parte del líder supremo, misiles iraníes atacaron el 8 de enero bases militares estadounidenses en suelo iraquí, causando daños materiales, pero sin bajas mortales. Poco después, el Parlamento iraní declaró al Pentágono y al propio ejército de los Estados Unidos como

²⁶ ESPINOSA, Á. «El presidente de Irán urge al FMI a prestar 5.000 millones de dólares a su país». *El País*. [Retrieved 30 August 2020]. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-04-08/el-presidente-de-iran-urge-al-fmi-a-prestar-5000-millones-de-dolares-a-su-pais.html>.

²⁷ GÓMEZ ÁNGEL, C. «La extrema situación económica obliga a Irán a reabrir los comercios». *La Vanguardia*. 13 de abril de 2020. [Recuperado el 26 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200413/48450355018/iran-coronavirus-covid-19-comercio-fmi.html>.

²⁸ ARANGO, T.; BERGMAN, R. & HUBBARD, B. «Qasem Soleimani, maestro de la intriga de Irán, creó un eje chiíta de poder en Medio Oriente». *The New York Times*. 6 de enero de 2020. [Recuperado el 27 de abril de 2020]. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2020/01/06/espanol/mundo/muerte-suleimani.html>.

grupo terrorista²⁹, permitiéndole legalmente reaccionar a cualquier acción de Estados Unidos que vulnere su soberanía nacional. Desde entonces, los movimientos de la marina estadounidense en el golfo Pérsico han ido en aumento, provocando pequeños enfrentamientos entre ambos países.

El día 19 de abril, la Marina iraní confirma un incidente marítimo con la Armada estadounidense, y el líder de la Guardia Revolucionaria, Hossen Salami, afirma que Irán destruirá buques de guerra estadounidenses si ve amenazada su seguridad³⁰. La mayoría de estas acciones hostiles han tenido lugar en el estrecho de Ormuz, el principal paso marítimo para el comercio de petróleo mundial, fundamental tanto para Estados Unidos como para sus aliados árabes del Golfo. Por su parte, Donald Trump ha dado la orden de atacar y destruir buques iraníes si llegan a hostigar a la flota estadounidense, como ocurrió el 23 de abril, cuando 11 lanchas patrulleras hostigaron al USS Lewis B. Puller y el destructor USS Paul Hamilton, que cumplen funciones de patrulla y expedición en el estrecho de Ormuz³¹.

Las tensiones regionales han disminuido, pero no desaparecido, con la crisis de la COVID-19. La prensa internacional ha puesto su foco en esta crisis sin precedentes dejando los temas geopolíticos en un segundo plano, pero la guerra dialéctica entre Washington y Teherán se ha retomado poco después de la reapertura de la economía en Irán y el comienzo de la crisis vírica en territorio norteamericano que ha llevado a Estados Unidos a ser uno de los países con mayor número de infectados y de fallecidos. Tanto la Casa Blanca como el Palacio de Saad Abad no se han beneficiado de la congelación temporal de un conflicto regional que es visto por ambos como un método de desviar la presión mediática interna hacia el enemigo exterior, por lo que se han apresurado a reanudar su característica retórica agresiva.

Los conservadores iraníes creen que las tensiones internas de Estados Unidos, exacerbadas por la crisis del coronavirus y el proceso electoral en el que se halla

²⁹ «Iran's parliament designates all US forces as 'terrorists'». *Al Jazeera*. [Recuperado el 23 de agosto de 2020]. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/iran-parliament-designates-forces-terrorists-200107081230324.html>.

³⁰ ARISTIZÁBAL, L. «Irán amenaza a EE. UU. con atacar sus buques si suponen un peligro». *France24*. 24 de abril de 2020. [Recuperado el 27 de abril de 2020]. Disponible en <https://www.france24.com/es/20200423-iran-tension-eeuu-buques-ormuz>.

³¹ MARCUS, J. «Coronavirus: por qué regresó la tensión entre EE. UU. e Irán en el golfo Pérsico en medio de la pandemia». *BBC News*. 25 de abril de 2020. [Recuperado el 28 de abril de 2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52425311>.

inmerso el país, puede provocar una pequeña retirada estadounidense de Irak y el golfo Pérsico, mientras que Trump, Pompeo y los conservadores estadounidenses confían en que la «campaña de máxima presión» haga colapsar el sistema republicano iraní. Pero algo que parecen no tener en cuenta en Washington es que el sistema revolucionario y la cultura iraní están estrechamente conectados por lazos de lealtad, clientelismo y espíritu de resistencia frente a aquellos que intenten acabar con la nación persa, lo que es usado por los conservadores iraníes como un candado para apuntalar el sistema creado por el ayatolá Jomeini.

La terrible explosión ocurrida en el puerto de Beirut, el 4 de agosto de este año, ha reactivado las protestas populares que venían produciéndose desde el año pasado contra la corrupción y la inacción por parte del Gobierno contra la grave crisis económica que azota Líbano, acrecentada por un proceso inflacionario severo que ha acorralado al ejecutivo libanés. El primer ministro, Hassan Diab, presentó su dimisión y la de su Gobierno el 10 de agosto, tras haber ostentado el poder apenas nueve meses³², lo que ha generado un mayor caos político en un país que es fundamental para los intereses iraníes en Oriente Medio. Teherán ha reaccionado rápidamente enviando 95 toneladas de ayuda humanitaria, equipamiento y personal médico a través de la Media Luna Roja iraní³³, a pesar de que dentro de la República Islámica de Irán escasean enormemente los recursos sanitarios en medio del aumento del contagio entre la población. La reconstrucción del Líbano va a quedar en manos de las cuatro grandes potencias que llevan décadas influyendo en la política interna del país mediterráneo (Francia, Arabia Saudí, Irán y Estados Unidos) y Teherán no dudará en mantener sus cotas de poder en Beirut, aunque eso suponga un mayor coste para las ya maltrechas arcas del país.

En definitiva, en Irán la producción ya está plenamente en marcha, y las medidas del gobierno y el líder supremo se han reducido a evitar reuniones religiosas masivas durante el mes del Ramadán, así como el decreto de la obligatoriedad de la mascarilla.

³² ALCOVERRO, T. «El Gobierno libanés dimite tras las protestas por la explosión de Beirut». *La Vanguardia*. 10 de agosto de 2020. [Recuperado el 2 de septiembre de 2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200810/482769692865/gobierno-libano-dimision-explosion-beirut-manifestaciones.html>.

³³ «Irán envía su primera ayuda humanitaria a Líbano tras explosión de Beirut». *La Vanguardia*. Recuperado el 2 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20200805/482685905313/iran-envia-su-primera-ayuda-humanitaria-a-libano-tras-incidente-de-beirut.html>.

En toda crisis hay una gran oportunidad, e Irán parece estar intentando diseñar una línea de producción propia de test serológicos que permitirían la detección del virus en 75 minutos. Según datos del Gobierno, la compañía Pishtaz Teb ya ha logrado una producción de 100.000 de estos test, cuya producción mensual podría ser de 400.000 unidades, lo que permitiría a Teherán ampliar sus test diarios —que ahora se sitúan en 10.000— y lograr así llegar a los ciudadanos asintomáticos a fin de prevenir con más eficacia el contagio vírico³⁴.

Conclusión

Las élites iraníes han aprendido de los errores de otros gobiernos revolucionarios del mundo, y ni la crisis de la COVID-19 ni Estados Unidos van a acabar con un sistema que ya nació bajo una gran presión internacional, que resistió una guerra con Irak en su momento de mayor poderío regional y que arrastra una crisis económica que persiste durante 30 años. La República Islámica de Irán nació como un símbolo de resistencia y lucha contra el imperialismo, sabiendo superar cada una de las crisis que se le han presentado hasta ahora. Por el contrario, la situación económica del país persa no puede permitirse los costes económicos del virus, y no parece que el Gobierno tenga una respuesta suficiente para paliar los estragos que la COVID-19 está haciendo en el sistema económico global.

Trump y el estamento conservador iraní encajan perfectamente en una ecuación en la que ambos actores necesitan expiar su culpa colocando el foco de interés nacional en su enfrentamiento mutuo, por lo que Irak, Siria, el golfo Pérsico y la guerra del petróleo volverán pronto a ser el *leitmotiv* de la región de Oriente Medio. Irán, logre contener o no el virus entre su población, no cejará en su empeño de defender sus intereses en Oriente Medio ahora que las potencias occidentales están más pendientes de su situación interna que en la política exterior. A su vez, el estamento revolucionario iraní y los clérigos chiíes no pueden permitirse la quiebra de un sistema que ellos mismos han construido y moldeado a su gusto. El legado de Jomeini se halla ante uno de sus momentos políticos y económicos más complicados de su historia mientras que la

³⁴ «Irán inaugura una línea de producción de test de anticuerpos del coronavirus». *EFE*. 13 de abril de 2020. [Recuperado el 27 de abril de 2020]. Disponible en <https://www.efes.com/efe/america/mundo/iran-inaugura-una-linea-de-produccion-test-anticuerpos-del-coronavirus/20000012-4218886>.

epidemia continúa expandiéndose entre la población iraní, y no solo no remite el número de contagios, sino que continúa en aumento.

La pandemia ha llegado para quedarse, al menos, por un tiempo, y las autoridades iraníes han decidido minimizar el impacto del virus entre la población en vez de hacer frente a la realidad de los hechos. A su vez, las cifras dadas por los medios nacionales no concuerdan con las que sostiene el Gobierno, y el propio presidente Rohaní parece querer levantar cierto secreto de sumario al estimar públicamente que el país puede tener «25 millones de infectados»³⁵, añadiendo una mayor confusión interna sobre la transparencia de los datos que ofrece el *establishment* de la República Islámica.

¿Podrá salir Irán de nuevo de la crisis en la que se ha sumido a través de su cultura de la resistencia y la alianza entre las élites para preservar la República Islámica? Pronto es para decirlo, pero sin duda esta crisis global depara un escenario de mayor incertidumbre para Teherán y, por extensión, para Oriente Medio. El sistema internacional vuelve progresivamente a su normalidad y con él las tensiones que existían antes de la crisis. Cabe cuestionarse si los actores podrán mantener sus capacidades de acción tras el enorme esfuerzo económico que ha supuesto la COVID-19 en ellos. Completando la frase que dijo Jomeini al firmar el tratado de paz con Irak, «tomar esta decisión es más mortal que beber de un cáliz envenenado». Jomeini bebió al comprobar las limitaciones de su República Islámica, ¿qué harán los herederos de su legado político?

*Juan Carlos Pastor Gómez**

Doctorando en Relaciones Internacionales
Universidad Complutense, Madrid

³⁵ AYESTARÁN, M. «Irán tiene el triple de muertos por Covid-19 de los que dice, según la BBC». 03 de agosto de 2020. ABC. [Recuperado el 2 de septiembre de 2020]. Disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-iran-tiene-triple-muertos-covid-19-dice-segun-202008031130_noticia.html.

Las operaciones permanentes, una de las claves después de la COVID-19

Resumen

La COVID ha golpeado con virulencia nuestra economía, el Estado de bienestar y posiblemente debilitará nuestro Sistema de Seguridad Nacional que, parcialmente, descansa en las organizaciones internacionales. Este debilitamiento podría ser aprovechado por otras naciones con apoyo de las revisionistas generando conflictos propios de la zona gris que no permiten la actuación de los mecanismos del orden internacional. Reforzar las operaciones permanentes pueden ser una solución que robustezca la idea de disuasión y adelanten potenciales crisis que permitan una mejor preparación de nuestras Fuerzas Armadas en cumplimiento de sus misiones.

Palabras clave

Defensa nacional, operaciones permanentes, COVID, orden liberal, orden liberal internacional.

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

Permanent missions, a key after COVID-19

Abstract

COVID-19 has violently beaten our economy, our social welfare and potentially will weaken our National Security System, a system that partially relies on international organizations. Some nations could take advantage of this undermining of our security architecture, supported by revisionist states, by generating grey zone conflicts knowing the aggressions fall below the threshold that may trigger a response of the International Organizations. Reinforcing Permanent Operations might constitute a solution to make the deterrence strategy more solid moreover this will also anticipate any crisis in order to better prepare Armed Forces to accomplish its missions.

Keywords

National Defense, permanent operations, COVID-19, liberal order, international liberal order.

Introducción

El director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, Iván Redondo, expuso recientemente en el Senado, durante su comparecencia en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional¹, las líneas maestras de la seguridad nacional para los próximos años². Un momento importante después de que la COVID-19 haya transformado el concepto de seguridad. Y es importante porque, conforme las naciones dispongan sus recursos nacionales para combatir los efectos de la pandemia, saldrán más o menos airoso de este importante desafío para la salud, el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos.

Hoy más que nunca la COVID es responsable de hacernos ver una realidad clara y meridiana: la globalización no es exclusiva del ámbito económico, desafortunadamente. Ante este panorama, el primer pensamiento que viene a la cabeza es disminuir el nivel de financiación del Sistema de Seguridad Nacional³ (SdSN) y dedicarlo a otros fines. Sin embargo, hay que analizar desde todos los prismas las consecuencias de estos posibles recortes. Estos folios abordan los cambios que pudieran producirse, después de la COVID-19, desde el prisma de las relaciones internacionales (RRII) que adelantan una nueva configuración de la seguridad colectiva y cooperativa.

El presente documento es un ejercicio de prospectiva sobre las erosiones que la pandemia ha infringido en nuestro SdSN. El razonamiento parte de la premisa de un debilitamiento de las estructuras internacionales de seguridad y defensa causadas por el impacto económico derivado de la pandemia. Se propone, como remedio, fortalecer las operaciones permanentes como instrumento de alerta previa y reacción inicial ante una agresión que se aventura será similar a los conflictos que se desarrollan en la zona gris. Agresión que puede ser catalizada no solo por los efectos de la COVID-19 que ha transformado dinámicas de cooperación en confrontación, sino también por los Estados

¹ El objetivo de la comparecencia era el de informar del desarrollo del SdSN y presentar los Informes Anuales de Seguridad Nacional 2018 y 2019. XIV Legislatura.

² La comparecencia está disponible en

<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=713&id2=000009>.

³ El SdSN es el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos que permite a los órganos competentes en materia de seguridad nacional ejercer sus funciones. En el sistema se integran los componentes fundamentales siguiendo los mecanismos de enlace y coordinación que determine el Consejo de Seguridad Nacional, actuando bajo sus propias estructuras y procedimientos.

revisionistas que aprovecharán la situación para sacar beneficios de un debilitamiento del sistema internacional.

Como todo ejercicio de prospectiva, el artículo tiene sesgos subjetivos, encaminados a validar el razonamiento propuesto. No en vano, la complejidad de las RRII es de tal envergadura que obliga a gestionar múltiples variables, quizás demasiadas. Su interpretación puede dar como resultado una panoplia de diferentes conclusiones. Esta que se presenta es solamente una de ellas.

Seguridad nacional y economía

Dos de los anuncios que acapararon más la atención de la comparecencia del señor Redondo fueron: el anuncio de la próxima elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional (prevista para antes de Navidad) y la redacción de una Ley de Recursos para la Seguridad Nacional. Entre otros asuntos, explicaba la indivisible relación entre economía y seguridad, indicando que la inestabilidad económica está establecida como un desafío al mismo nivel que las epidemias y las pandemias. De forma literal exponía que «la seguridad económica ocupa un lugar relevante entre los desafíos colectivos que hay que afrontar». De forma análoga, nuestra *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) cataloga como desafío la «inestabilidad económica y financiera con efectos transversales, materializándose en más de un ámbito»⁴.

En la misma línea de pensamiento se encuentra Antonio Fonfría⁵ al catalogar la seguridad económica «como un riesgo de enorme transversalidad y propone la elaboración de estrategias particulares que logren dotar de mecanismos o instrumentos específicos que permitan amortiguar los efectos tan nocivos de crisis en entornos cada día más desestructuradas y de extrema complejidad».

⁴ ESN 2017, p. 72.

⁵ FONFRÍA, A. «Seguridad económica y COVID-19: la necesidad de una estrategia». *Documento de Opinión* 54/20. IEEE 2020.

Desafortunadamente, no parece que los mecanismos encargados de mitigar el impacto de la pandemia hayan actuado convenientemente y nos vemos abocados a un impacto descomunal en nuestro crecimiento y riqueza. A nadie se le escapa que la fortaleza económica puede derivar —o no— en fortaleza en la arquitectura de seguridad que adopten los países. Pero lo que está claro es que la debilidad económica se suele traducir de forma directa en una debilidad del SdSN. Ambos son, sin duda, vasos comunicantes. En las crisis económicas parece razonable decantarse por comprar más mantequilla y menos tanques.

Por otra parte, la *Directiva de Defensa Nacional 2020* (DDN)⁶ también advierte de la erosión del sistema internacional y, en concreto, indica «gran parte de la erosión en la arquitectura internacional de seguridad tiene que ver con fenómenos socioeconómicos».

Los foros y organizaciones económicas, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional⁷ advierten que España, junto con Italia y Grecia, va a ser uno de los países que más sufra los efectos de la COVID-19⁸. A fecha 31 de julio, España ha sufrido una caída sin precedentes del 18 % en PIB trimestral⁹.

Ante esta situación de pérdida de fortaleza económica, debemos analizar el escenario, minimizar los posibles riesgos y determinar cuáles son los elementos del SdSN que deben ser más protegidos. Se trata, por lo tanto, de priorizar nuestros cometidos para conjugarlos con los recursos disponibles que permita minimizar las vulnerabilidades y mitigar los riesgos y las amenazas. Sea como fuere, es cierto que los cambios frenéticos actuales en el panorama geopolítico complican el aventurar cómo vamos a poder garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

⁶ [Fecha de consulta 1/8/2020]. Disponible en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>.

⁷ Recientemente promulgó un informe sobre las perspectivas de la economía mundial para junio de 2020. [Fecha de consulta 1/8/2020]. Disponible en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEUpdateJune2020>.

⁸ Las previsiones colocan a España por detrás de Italia, Grecia, Croacia, Montenegro, Letonia, Lituania, entre los países europeos que más pérdida de PIB van a sufrir por la crisis de la COVID-19. [Fecha de consulta 1/8/2020]. Disponible en <https://elpais.com/economia/2020-04-14/el-fmi-preve-una-contraccion-del-3-en-la-economia-global-en-2020.html>

⁹ [Fecha de consulta 1/8/2020]. Fuente Epdata disponible en <https://www.epdata.es/datos/pib-espana-ine-contabilidad-nacional-trimestra/36/espana/106>.

El orden internacional

La ESN refleja la importancia del orden internacional en nuestra arquitectura de seguridad nacional cuando indica en su prólogo su importancia: «España con decidida vocación global que contribuye a la paz y seguridad internacional. Un objetivo que se consigue a través de nuestra participación en instituciones de gobernanza internacional»¹⁰. Orden internacional que, como concepto, es complejo acordar una definición concreta. El coronel Pontijas lo define como «un grupo de organizaciones internacionales que ayudan a gestionar las interacciones entre los Estados miembros del mismo»¹¹. Es decir, un grupo selecto de países se arrogan el papel de árbitros internacionales, con un código de conducta creado por ellos, sin apenas consenso. Código que determina cuándo la política de un país se aparta de lo que ellos entienden como normalidad. Tanto en el ámbito regional como global, estas organizaciones son capaces de llevar a cabo acciones punitivas contra un país que se aparte de lo que ellos entienden como un comportamiento aceptable. Este mecanismo regulador mantiene controlados a los Estados medianos y pequeños que apenas pueden mejorar en sus ambiciones de incrementar su poder en el sistema internacional.

Dentro de este grupo de orden internacional destacan las de seguridad y defensa (OISD). Entre ellas la de más calado en la arena internacional es la OTAN. Estas organizaciones generan normas entre sus Estados miembros encaminadas a fortalecer su seguridad. Unas veces mediante modelos cooperativos (que mayoritariamente utilizan el multilateralismo) y otras veces mediante fórmulas de seguridad colectiva como el Tratado de Washington¹² por el que se creó la OTAN y su archiconocido artículo 5, por el cual si un país de la Alianza es atacado, el resto responderá de forma solidaria como uno solo.

España está plenamente comprometida con la seguridad internacional y es miembro de pleno derecho de la mayoría de las OISD. Nuestro SdSN descansa, en parte, en sus mecanismos para prevenir la aparición de la violencia.

¹⁰ ESN 2017, prólogo del presidente del Gobierno.

¹¹ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «El ocaso del orden liberal». *Revista Ejército* 947. 2020, pp. 18-23.

¹² El Tratado de Washington es muy breve, contiene solo 14 artículos. [Última consulta ago/20]. Disponible en https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es.

Los mecanismos antes mencionados, cooperativo o colectivo, están condicionados por principios universales en cuanto a la aplicación del instrumento militar. Hablamos, por ejemplo, del principio de atribución o del derecho *ius ad bellum*¹³ que otorgue de legitimidad a nuestra acción, en especial si es relacionada con el uso del instrumento militar. En clave nacional, más restrictivo es el uso de la fuerza en los países occidentales, como España, donde es frecuente que el uso de las Fuerzas Armadas en el exterior esté condicionada a una resolución favorable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Consejo, que a nadie se le escapa, está plegado al criterio de los cinco miembros permanentes, algunos de ellos con claro perfil revisionista, y su derecho a veto.

Nos encontramos, por tanto, que acciones de complicada atribución (como las acciones ofensivas ciber o electromagnéticas) o sobre un contexto de ambigüedad u opacidad que impidan promulgar una resolución del CSNU, tienen complejo recorrido en las OISD, que recordemos que sobre ellas descansa parte de nuestro SdSN. En el caso de recurrir a estas, nos adentraríamos en marañas jurídico-legales hasta llegar a alguna solución concreta que seguramente no satisfaga a nadie. La clave reside en ser capaces, sobre una base jurídica, de recolectar suficiente carga probatoria que permita demostrar que se han sobrepasado los límites impuestos y, por lo tanto, es justificado activar los mecanismos propios del sistema internacional de legítima defensa y los de seguridad colectiva.

Las sanciones practicadas a la Federación de Rusia, después de la anexión de Crimea tienen efectos nocivos para la economía rusa, pero es indiscutible que Crimea, *de facto*, es y será rusa. Acciones de otra naturaleza seguramente hubieran frenado las ansias expansionistas rusas, aunque quizá hubieran escalado la crisis. La deontología occidental en el arte de la guerra nos hace ineficaces cuando nos enfrentamos a actores que tienen otros modelos poco respetuosos con las normas internacionales.

¹³ *Ius ad Bellum* es el término utilizado para referirse a la rama del derecho que define las legítimas razones que un Estado tiene para entrar en guerra y se enfoca en ciertos criterios para hacer la guerra justa.

La gobernanza del sistema internacional

En la disciplina de las RR. II. no existe una «teoría del todo» que explique el interminable entramado complejo de las interacciones entre los agentes del sistema internacional. Muchos investigadores apuntan que la teoría que mejor explica las RR. II. es el realismo: «el realismo ha sido el centro permanente del debate en las RR. II.»¹⁴, sus teorías permanecen vigentes, aunque con diversas modificaciones. El realismo, así como muchas teorías de RR. II., parten de la premisa de la naturaleza conflictiva del orden internacional y le otorgan un carácter marcadamente «hobbesiano».

Uno de los factores que cataliza este comportamiento y es diferenciador con respecto a las políticas nacionales, es la ausencia de normas vinculantes para los Estados nación, lo que se ha denominado la anarquía del sistema internacional. Los Estados nación son soberanos y campan a sus anchas en el sistema internacional sobre la base de la anarquía, pero al mismo tiempo intentan evitar fricciones innecesarias que les pudiera debilitar.

Dentro de este orden internacional es obligado hablar del orden internacional liberal basado principalmente en el liberalismo económico encaminado a forjar un nuevo mundo en paz y prosperidad. John Ikenberry¹⁵ considera que este orden está «construido en torno al aperturismo económico, las instituciones multilaterales, la cooperación en la seguridad y la solidaridad democrática»¹⁶. El fracaso de este sistema, incapaz de resolver los problemas de los ciudadanos de las dos últimas crisis, ha dado alas al populismo y nacionalismo que atenazan al nivel político en su toma de decisiones. El orden internacional liberal que generó el llamado pacifismo democrático, principio por el cual se establecía como axioma que las democracias no hacen la guerra entre sí, o por lo menos, se acercan con mayor dificultad a un estado de guerra. Aunque la historia puede validar esta teoría, lo cierto es que en el orden internacional pululan muchos tipos diferentes de democracias, no solo aquellas que valida Occidente.

¹⁴ BARBÉ, E. «El papel del realismo en las RR. II. (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau)». *Revista de Estudios Políticos*, (57). 1987, pp. 149-176.

¹⁵ G. John Ikenberry es profesor Albert G. Milbank de Política y RR. II. de la Woodrow Wilson School.

¹⁶ IKENBERRY, G. J. «La crisis del orden liberal mundial». *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 29-36, 2018.

En el sistema internacional liberal, cuando las crisis afloran, cada nación busca garantizar, como primera prioridad, la seguridad de sus ciudadanos, manteniendo el *statu quo* en el orden internacional, pues advierten la intensa capilaridad que existe entre la seguridad externa y la interna. Son conscientes de que los Estados suelen comportarse como depredadores y buscarán debilitar a aquellos que la crisis haya impactado en mayor medida. Por otra parte, en un mundo globalizado y crecientemente interconectado, la inestabilidad de un país se traduce en inestabilidad regional que termina por afectar, en mayor o menor medida, a todas las naciones. Los Estados revisionistas pueden seleccionar técnicas *proxy* o mediante otros medios, por ejemplo, ciber, generar inestabilidad en las áreas que estimen beneficiosas para sus intereses estratégicos (por ejemplo, debilitar la Unión Europea).

El SdSN de cada Gobierno se dirige a atender al anillo cercano de seguridad, en especial a confrontar como prioridad las amenazas no compartidas. Las compartidas las derivan a las OISD y aquellas del anillo lejano intentan mitigarlas con mecanismos de cooperación multilateral. Es decir, lo que más importa en momentos de crisis económica son las inestabilidades cercanas no compartidas, pues las lejanas y las compartidas no suelen tener tanto impacto en la seguridad humana de sus ciudadanos.

La etapa post-COVID

Recientemente, se ha promulgado un estudio por parte del International Crisis Group¹⁷ que dibuja siete tendencias post-COVID-19. Una de ellas es la debilidad de los sistemas internacionales de resolución de conflictos, en concreto indica que «la enfermedad significa que los líderes internacionales, enfocados en sus dramáticos problemas internos, tienen poco tiempo, o nada, para dedicarle a conflictos o procesos de paz»¹⁸.

¹⁷ International Crisis Group es una organización independiente que vela por la prevención de las guerras y trabaja en apoyar las iniciativas que coadyuven a la construcción de un mundo más pacífico. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/>.

¹⁸ Informe breve especial del Internacional Crisis Group número 4 de fecha 24 de marzo de 2020. *COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar*.

De esta forma, todo parece indicar que los países se van a volver más autárquicos y menos multilaterales. La resolución de conflictos mediante el multilateralismo auspiciado por las OISD se debilitaría. La OTAN, la UE, la OSCE, etc., encuentran que sus miembros reducen su compromiso en la seguridad internacional. Conforme indica la DDN: «repliegue de muchos países sobre sí mismos, implicando un retroceso del multilateralismo que ha presidido las RR. II. desde mediados del siglo xx».

La COVID-19 ha devastado a todos, pero por desigual, con especial saña en aquellos más frágiles. Además, ha socavado los sistemas internacionales de gestión de crisis e impone mucha incertidumbre en el futuro del orden internacional. Los sistemas políticos se encuentran presionados ante la generación de espacios proclives a brotes de violencia. Según la DDN, «el cambio de una dinámica de negociación y acuerdo por otra de competición y confrontación no se ha traducido todavía en conflictos armados de envergadura, pero acerca esa posibilidad».

La COVID-19 ha erosionado el orden internacional liberal al quebrar los beneficios del liberalismo económico, basados en el aperturismo económico. Ese orden internacional liberal que iba a traer paz, prosperidad y seguridad se ha mostrado ineficaz en mitigar los efectos de la pandemia. Ahora, los Estados revisionistas tienen sencillo achacar los males de las sociedades actuales a ese orden. Asimismo, algunos países frágiles están abocados a padecer desórdenes sociales de magnitudes importantes que puede forzar a adoptar perfiles de confrontación. «Algunos líderes también pueden ver a la COVID-19 como un escudo para embarcarse en aventuras desestabilizadoras en el extranjero, ya sea para desviar el descontento interno o porque sienten que enfrentarán poco rechazo en medio de la crisis de salud global»¹⁹. No es más que una de las reacciones tradicionales de las naciones con déficit de desarrollo o con crisis internas: intentan polarizar la sociedad contra otro Estado próximo o vecino. La forma de ejecutar esta acción no debe cruzar el umbral que permita actuar a una OISD o incluso la autodefensa de otro país, sino que debe encontrarse en los límites propios de los conflictos propios de la zona gris.

En resumen, la COVID-19 ha agudizado los problemas arrastrados por el orden internacional liberal, generando rechazo de muchos países y un auge de los nacionalismos y populismos. En el sistema internacional se van a producir agresiones

¹⁹ Informe *op. cit.*, p. 11.

de diferente naturaleza, en general, de carácter regional auspiciadas por países frágiles que hayan tenido un fuerte impacto por la COVID-19. En clave nacional, el problema reside en si el potencial debilitamiento de nuestro SdSN es aprovechado por una amenaza no compartida que impida a las OISD ser eficaces. Estados revisionistas pueden intensificar las fricciones con medidas específicas que coadyuven a su estrategia gradual, de carácter más amplio, como puede ser el debilitamiento de la Unión Europea.

Los conflictos en la zona gris

El método empleado para desestabilizar al Estado vecino está lejos de las confrontaciones tradicionales y recurren a acciones propias de la zona gris. En España, la zona gris está definida como «una zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe entre Estados que pese a alterar notablemente la paz no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada»²⁰.

Mucho se ha escrito de la zona gris, el rango de medidas que se pueden tomar para conseguir objetivos políticos mediante estrategias propias de la zona gris es abrumador. Se mantienen en los parámetros antes mencionados pues «las estrategias de zona gris es la explotación intencionada de las normas y principios internacionales con el fin de alterar su aplicación regular y eludir las consecuencias jurídicas que se asociarían naturalmente a su actuación»²¹.

En este modelo de conflicto que se presenta en este documento entra normalmente en acción un tercer protagonista, que se trata de una tercera nación que aprovecha el momento de debilidad de la nación amenazada para contribuir a su desestabilización mediante diversas acciones. Algunas de ellas acciones enclavadas dentro de la desinformación o el incremento de la zona gris. No se trata de una acción compartida entre dos países, sino de aprovechar una determinada situación geopolítica para conseguir los fines que persigue un Estado revisionista que incluso pueda vetar las resoluciones del CSNU y pueda condicionar las actitudes de otros países, temerosos

²⁰ PDC 01 (A) *Doctrina para el empleo de las FAS*, p. 91.

²¹ RAGGIO, Mario Lanz. *El conflicto en las sombras: aspectos generales y elementos jurídicos de las operaciones en la zona gris*. Cuadernos de estrategia 201. 2019, pp. 17-56.

de embarcarse en aventuras complicadas de justificar frente a su opinión pública que se vuelve muy sensible ante el gasto en defensa.

Las operaciones permanentes

La Ley de Defensa Nacional 05/2005 dispone los recursos de la defensa nacional en base al principio de contribución gradual y proporcionada, para ser empleados de forma eficiente según demande la situación. En su artículo 2, define dos finalidades: por una parte, la protección del conjunto de la sociedad española, de la Constitución, de los valores superiores, de los principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Por otra hace referencia a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

Las operaciones militares contribuyen a estas dos finalidades de la política de defensa. Unas guardan mayor relación con la defensa y seguridad del territorio nacional, y otras se enmarcan en el ámbito internacional. Así, podemos clasificar las operaciones militares como operaciones nacionales y operaciones en el exterior. La misma ley establece que «para conseguir una respuesta progresiva ante situaciones de crisis o conflictos armados se requiere una organización apropiada y eficaz, con suficiente grado de estabilidad, que integre la aportación de toda clase de recursos necesarios para la preparación civil». Las operaciones permanentes son aquellas que suponen el primer escalón de esa respuesta progresiva a la que se hace referencia en esta ley. Son las operaciones básicas desarrolladas en el artículo 16, incluyendo «la vigilancia de los espacios marítimos, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses» y, del mismo modo, proporcionan «el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo».

Esto implica un trabajo diario sobre la base de un sistema de alertas que garantiza el nivel de defensa y bienestar social que demanda nuestra nación, custodios frente a sus ciudadanos de los derechos y libertades públicas reconocidas en nuestra Constitución y en la Carta de las Naciones Unidas. Como indica la web del Ministerio de Defensa²², «las misiones permanentes son el reflejo del compromiso de las Fuerzas Armadas con los ciudadanos y un elemento de unión nacional y de solidaridad entre los españoles. Todos los días del año, todas las horas del día, las unidades y mandos de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas están alerta para hacer frente a cualquier amenaza contra la seguridad en los espacios de soberanía e interés nacional».

Toda esta estructura operativa, liderada por el JEMAD, y cuyo control operacional está delegado al comandante del Mando de Operaciones, cuenta desde la promulgación del Real Decreto 521/2020, el pasado 19 de mayo, de una organización de Mandos Operativos Permanentes: Terrestre, Marítimo, Aeroespacial y Ciberespacial, que a su vez disponen de una serie de capacidades que le proporcionan las unidades militares que se ponen a disposición de las operaciones permanentes, desde sus estructuras orgánicas, los Ejércitos y la Armada. Estas unidades militares son las responsables de proporcionar el primer escalón de defensa del territorio nacional, tanto por tierra, como por mar, por aire, por el espacio o por el ciberespacio.

Conclusión

La COVID-19 ha profundizado en la crisis del orden internacional liberal que induce dinámicas de confrontación entre los Estados, no solo los revisionistas, sino también aquellos sumidos en profundas crisis que necesitan desviar la atención pública hacia otros asuntos. Es plausible que se decanten por agresiones propias de la zona gris donde los mecanismos de respuesta de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa se suelen mostrar poco eficaces.

²² [Fecha de la consulta 1/8/2020]. Disponible en <https://www.defensa.gob.es/misiones/espanna/>.

Se adivinan momentos en los que hay que andar despiertos pues las debilidades derivadas de la COVID-19 en materia económica pueden colocar a España en el blanco de esas tensiones del orden internacional. El resultado puede ser la pérdida de poder en el sistema internacional, no podemos olvidar que muchos analistas apuntan a que su naturaleza es de carácter «hobbesiano». Hay que centrar esfuerzos ante las amenazas no compartidas y seleccionar aquellas que tengan un mayor impacto en las misiones principales asignadas a las FAS.

Sería necesario fortalecer los sistemas o arquitecturas que nos permitan optimizar nuestros sistemas de alerta, aunque ello signifique dedicar más recursos, incluyendo los económicos, sobre la base de que sin seguridad no puede haber prosperidad y crecimiento económico pues el dinero huye de las inestabilidades. Hablamos de la génesis de las operaciones permanentes, que no es otra que poder advertir una crisis en sus estados iniciales. Para ser eficaz en esta tarea, es preciso operar en un escenario financiero muy restrictivo, explotando fortalezas como la voluntad de vencer, la agilidad en la toma de decisiones y la coordinación de esfuerzos conjuntos.

España necesita unas operaciones permanentes más robustas y mejor imbricadas en el SdSN. Con los medios y los procedimientos necesarios para alertar antes y mejor de cualquier amenaza contra la seguridad en los espacios de soberanía e interés nacional, y al mismo tiempo, capaces de dar una respuesta inicial adecuada, proporcional y coordinada al advenimiento de una crisis.

Resumiendo, juntos somos más fuertes, pero unidos somos invencibles.

*Ignacio Nieto Fernández**

Capitán de fragata de la Armada
Jefe del Centro de Operaciones Electromagnéticas del MOPS

Secuelas psicológicas de la crisis del coronavirus en el personal sanitario e interviniente

Resumen

Los estudios sobre psiquiatría de las pandemias muestran el aumento, en los meses y años posteriores a estas, de trastornos depresivos y ansiosos, casos de estrés postraumático, mayor consumo de alcohol y aumento de la violencia doméstica. Además, el elevado riesgo de exposición a la enfermedad por parte de los profesionales, con situaciones de elevada tensión, incertidumbre y sobrecarga emocional, genera un aumento de estrés laboral que desencadena reacciones de ansiedad, agravamiento de problemas mentales ya existentes y aparición de nuevos casos a medio y largo plazo.

Entre los factores que amenazan la salud mental de nuestro personal destacan: fatiga por compasión, angustia moral, estrés postraumático a los que se une el nivel de exigencia al que se han visto expuestos muchos sanitarios al tener que asumir roles que nunca antes habían desempeñado.

Ante este panorama, debemos adelantarnos a la aparición de esta oleada de secuelas de tipo postraumático y evitar el paso a la instauración y cronificación de la psicopatología pospandemia en nuestro personal interviniente. Para concretar la estrategia a seguir proponemos el conocido método DAFO de análisis estratégico.

Palabras clave

Pandemia, COVID-19, angustia moral, secuelas postraumáticas, DAFO.

***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.

Psychological consequences of the coronavirus crisis on health care and intervention personnel

Abstract

Studies on pandemic psychiatry show an increase, in the months and years following the pandemic, in depressive and anxiety disorders, cases of post-traumatic stress, increased alcohol consumption and an increase in domestic violence. In addition, the high risk of exposure to the illness/disease of professionals, with situations of high tension, uncertainty and emotional overload, generates an increase in occupational stress that triggers anxiety reactions, the worsening of already existing mental problems and the appearance of new cases in the medium and long term.

Among the factors that threaten the mental health of our staff are compassionate fatigue, moral distress, post-traumatic stress and also the level of demand to which many health workers have been exposed by having to take on roles they have never played before.

Given this panorama, we must anticipate the appearance of this wave of post-traumatic consequences and avoid the establishment and chronification of post-pandemic psychopathology in our staff. In order to specify the strategy to follow, we propose the well-known SWOT method of strategic analysis.

Keywords

Pandemic, COVID-19, moral distress, post-traumatic consequences, SWOT.

Introducción

«Un mundo con ansiedad, miedo y estrés». Así abría uno de sus titulares el pasado mes de abril el periódico *El País* refiriéndose a las secuelas psicológicas de la pandemia de la COVID-19. Los estudios sobre psiquiatría de las pandemias muestran el aumento, en los meses y años posteriores a estas, de trastornos depresivos y ansiosos, casos de estrés postraumático, mayor consumo de alcohol y aumento de la violencia doméstica¹.

Como recuerda el comité de Naciones Unidas para la asistencia humanitaria, las actuaciones en salud mental y apoyo psicosocial han de ser un componente central de cualquier respuesta de salud pública².

En efecto, la actual pandemia que estamos sufriendo nos ha hecho concentrar todos nuestros esfuerzos en salvar vidas humanas: médicos y enfermeros, técnicos y auxiliares, conductores y celadores, policías y militares, bomberos y un largo etcétera. Todos ellos haciendo frente a la primera oleada de la pandemia que amenazaba, y todavía sigue amenazando, a los ciudadanos de todo el mundo.

Sin embargo, según van pasando los meses y se va matizando la presión asistencial, junto con el nivel de adrenalina en nuestros sanitarios, es tiempo de hacer frente a la llegada de los efectos psíquicos y secuelas postraumáticas derivados. La primera amenaza de este maléfico virus hacía peligrar nuestra salud física, la segunda amenaza se cierne sobre nuestra salud psíquica. La primera quizá no pudimos predecirla, la segunda sí.

En situaciones de catástrofe, se ha observado un aumento de la prevalencia tanto de los trastornos mentales comunes (pasando de un 10 a un 15-20 %) como de los trastornos mentales graves (de un 1,5 % a un 34 %)³.

¹ D. HUREMOVIĆ, Damir. *Psychiatry of pandemics*. Cham: Springer Nature Switzerland, AG 2019.

² Comité Permanente Interinstitucional de Naciones Unidas para la asistencia humanitaria (IASC 2020).

³ VAN OMMEREN *et al.* «Psychosocial and mental health assistance to populations affected by the tsunami». *WHO projections and recommendations*. BMJ; 330:1160-1; 2005. En *Guía de actuaciones en Psiquiatría, Salud Mental y Apoyo Psicosocial en la pandemia por COVID19*. Madrid: 2020.

Además, el elevado riesgo de exposición a la enfermedad por parte de los profesionales, con situaciones de elevada tensión, incertidumbre y sobrecarga emocional, genera un aumento de estrés laboral que desencadena reacciones de ansiedad, agravamiento de problemas mentales ya existentes y aparición de nuevos casos a medio y largo plazo⁴. No en vano, el Consejo General de Enfermería ha redactado un decálogo con consejos para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre la salud mental de sus profesionales ante la pandemia de coronavirus. El objetivo es evitar que esta situación sanitaria pueda acabar suponiendo un impacto psicológico muy grande⁵. Medidas parecidas para sus efectivos ha tomado el equipo de psicólogos de la UME.

Sabemos que el apoyo social actúa como un importante factor de protección emocional, sirviendo a modo de colchón que amortigua el impacto de las situaciones estresantes. Sin embargo, en el caso de la pandemia actual, las restricciones impuestas por la amenaza del contagio imposibilitaron o dificultaron el contacto habitual entre compañeros, amigos y familiares, y afectaron negativamente a la capacidad del apoyo social para amortiguar el impacto de la situación⁶.

La sobrecarga emocional de los profesionales es a menudo fruto del desequilibrio entre las demandas y los recursos (personales, materiales u organizativos) que sobrepasan la capacidad de dar respuesta y amenazan la estabilidad de las personas, los equipos y las organizaciones⁷. Es evidente que muchos de nuestros sanitarios e intervinientes se han visto envueltos en esta situación durante varias semanas y pueden volver a estarlo.

Sin contar con el rebrote de la enfermedad, entre los factores que amenazan la salud mental de nuestro personal sanitario e interviniente se encuentran:

⁴ BROOKS, S.K. *et al.* «The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence», *Lancet*. 2020 Mar 14; 395(10227):912-920. En *Guía de actuaciones en Psiquiatría, Salud Mental y Apoyo Psicosocial en la pandemia por COVID-19*. Madrid: 2020.

⁵ Redacción Médica. [Fecha de consulta 25 marzo 2020]. Disponible en <https://www.redaccionmedica.com/secciones/enfermeria/coronavirus-decalogo-de-consejos-enfermeros-para-cuidar-la-salud-mental-4485>.

⁶ MARTÍN-ARAGÓN, M. y TEROL, M. C. «Intervención Psicosocial PostCOVID-19 en Personal Sanitario». En *La Psicología Social ante el COVID-19: Monográfico del International Journal of Social Psychology*. [Fecha de consulta 20 de julio de 2020]. Disponible en <https://psyarxiv.com/fdn32>.

⁷ Sociedad Española de Cuidados Paliativos. «Sugerencias para promover la resiliencia de un equipo sanitario que se enfrenta a situaciones de alto impacto emocional de forma continuada». [Fecha de consulta 26 abril 2020]. Disponible en https://secpal.com/biblioteca_documentos-covid19-1.

- Fatiga por compasión. Sobrecarga emocional ante la exposición al sufrimiento ajeno de forma continuada en el tiempo. Está relacionada con el desgaste de la relación entre el profesional y el paciente, producido por la falta de recursos para gestionar el sufrimiento del paciente, de sus familiares o del profesional mismo⁸. La exposición a vivencias traumáticas en pacientes, familiares y compañeros de trabajo puede favorecer esta situación.
- Angustia moral (*moral distress*). Este término, empleado en el terreno sanitario y más específicamente en el ámbito de la enfermería, hace referencia a situaciones en las que el profesional sabe qué es lo que tiene que hacer, pero no puede llevarlo a cabo⁹. En el ámbito militar se habla también de *moral injury*, término similar al anterior, pero que se ha empleado para situaciones de combate. En ambos casos, un elemento clave en la génesis de la angustia moral, es el sentimiento de impotencia producido por la imposibilidad de hacer lo que se considera correcto, especialmente cuando las decisiones se refieren a los momentos finales de la vida.
- Estrés postraumático: Conjunto de síntomas que pueden aparecer tras la exposición a un acontecimiento estresante, extremadamente traumático, en el que la persona experimenta daño físico —real o potencial— o que su vida, o la de un ser querido, corre peligro. Algunos de sus síntomas incluyen recuerdos traumáticos recurrentes e involuntarios y pesadillas relacionados con el suceso traumático¹⁰.

Algunos expertos señalan también el nivel de exigencia al que se han visto expuestos muchos sanitarios y a tener que asumir roles que nunca antes habían desempeñado. En efecto, ante el ingente volumen de trabajo muchos profesionales se han visto obligados a realizar tareas con las que no estaban familiarizados, aunque las hayan desempeñado con eficacia. Es el caso de los médicos y enfermeros de diversas especialidades que ante el desbordamiento de pacientes ingresados han tenido que actuar en situaciones críticas no de su especialidad, o de los efectivos de la UME que han realizado tareas delicadas y con mayor riesgo de contagio, como el traslado de

⁸ MARTÍNEZ, I. «Fatiga por compasión en profesional sanitario especializado en cuidados paliativos». Trabajo de fin de Máster Universitario en Prevención de Riesgos Laborales. Universidad Miguel Hernández, 2019.

⁹ VICTORINO, J. P. y WILSON D. M. «Investigando la angustia moral por la escasez de órganos para trasplantes». *Revista Bioética*. vol. 28 n.º.1. Brasilia: Ene/mar 2020.

¹⁰ Subsecretaría de Defensa Inspección General de Sanidad de la Defensa, Unidad de Psicología. «Actualización Guía de protección psicológica para personal interviniente y sanitario en emergencia sanitaria COVID-19». Madrid: abril de 2020.

cadáveres a la morgue del Palacio de Hielo de Madrid. Todo ello, con el miedo de poder haber sido tocados por la muerte que cabalga a lomos de un enemigo invisible de menos de 5 micras.

Esta situación se ha hecho más angustiosa ante el temor de contagiar a otros pacientes, a compañeros e incluso familiares. Porque, a diferencia de otras misiones realizadas en el exterior, en esta, a menudo los intervinientes vivíamos en nuestra residencia habitual. La angustia de haber podido ser el causante del contagio y posterior fallecimiento de un ser humano, más aún de un ser querido, es un sentimiento difícil de manejar que en algunos casos ha acabado en el suicidio del personal sanitario¹¹.

Ante todo, este panorama, y conociendo ya los factores de riesgo que amenazan la salud mental de nuestros sanitarios e intervinientes, no hay tiempo que perder. Como dijimos al principio de este documento: la primera amenaza de este maléfico virus quizá no pudimos predecirla, la segunda sí. Hablamos ya, por tanto, de niveles de prevención secundaria y terciaria según la clasificación de la OMS. La prevención primaria serían las «medidas orientadas a evitar la aparición de una enfermedad o problema de salud mediante el control de los factores causales y los factores predisponentes o condicionantes»¹². Pero este ya no es nuestro caso. La prevención secundaria y terciaria van dirigidas a detener o retardar el progreso de la enfermedad ya presente y sus efectos. Debemos, por tanto, adelantarnos a la sintomatología incipiente en fase aún reversible, y evitar el paso a la instauración y cronificación de la psicopatología pospandemia en nuestro personal. Esta también es nuestra lucha: el cuidado de los que cuidan.

Y para concretar la estrategia a seguir hay que basarse en el conocido método DAFO (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades). Este consiste en el análisis de las fortalezas y de las debilidades internas de un sistema, junto con las oportunidades y amenazas que genera el entorno. Aunque es un método de trabajo del ámbito de la empresa para hacer análisis estratégicos, puede resultarnos de utilidad puesto que de

¹¹ Redacción Médica. [Fecha de consulta 25 abril 2020]. Disponible en <https://www.redaccionmedica.com/virico/noticias/coronavirus-italia-alarma-ante-el-suicidio-de-una-enfermera-con-covid-19-5319>.

¹² COLIMON, K. «Niveles de prevención», citado por VIGNOLO, J., VACAREZZA, M., ÁLVAREZ, C., Y SOSA, A. «Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud» *Arch Med Interna* 2011; XXXIII (1):11-14.

estrategia sanitaria es de lo que estamos hablando. Como dice Ignacio Riesgo, «el éxito del sistema sanitario como organización vendrá dado por la explotación de las fortalezas, la neutralización de las debilidades, el aprovechamiento de las oportunidades y la superación de las amenazas»¹³.

Así pues, analizando estos cuatro elementos nos encontramos con:

- Debilidades (internas). El agotamiento físico y emocional de nuestro personal provocado por el estrés sostenido durante tanto tiempo. La sobreexposición a la enfermedad y a las consecuencias de la pandemia, con los duelos no resueltos, la sobrecarga emocional, la fatiga por compasión y la angustia moral experimentada.
- Amenazas (externas). El estigma social hacia la enfermedad mental, incluso entre el personal sanitario. El concepto de debilidad frecuentemente asociado en el ámbito militar al hecho de pedir ayuda. El olvido del cuidado de aquellos que nos han cuidado, aún a riesgo de sus propias vidas y la de sus seres queridos. Cuando, pasada la primera fase, llegue el momento de asumir lo que realmente ha ocurrido (y me ha ocurrido) en esta pandemia.
- Fortalezas (internas). El reconocimiento social de la actuación de nuestros profesionales. La talla humana de nuestro personal sanitario, bien formado y mejor motivado. Nuestros especialistas en salud mental, un recurso aún por explotar. Nuestro conocimiento de las situaciones pospandemia.
- Oportunidades (externas). Desarrollo de programas eficaces de prevención en salud mental, resiliencia y desarrollo postraumático. Consolidación de la Psicología Militar en el ámbito de la gestión operativa del riesgo¹⁴, y puesta en valor de la preparación previa a acontecimientos catastróficos o emergencias sanitarias como la que estamos viviendo.

Sin pretender ser exhaustivo, habría que:

- Actuar sobre las debilidades. Tratando el agotamiento físico y emocional de nuestro personal, que ha sido sometido a un sobreesfuerzo, previendo periodos de

¹³ RIESGO, I. «Sistemas de salud. Sistema sanitario español» en *Gestión sanitaria para los profesionales de la salud*. McGraw-Hill-Interamericana 2007.

¹⁴ ROBLES SÁNCHEZ, J. I. «La psicología de emergencias ante el COVID-19: prevención, detección y gestión operativa del riesgo». *Clínica y Salud* (aceptado).

recuperación y descanso, vigilando la aparición de sintomatología postraumática y los posibles casos de duelos no resueltos.

- Neutralizar las amenazas. «Hay un riesgo de inatención», como afirma Fernández Liria¹⁵. Hay que acercar la atención psicológica a los profesionales que han estado más expuestos, porque los que están peor no son capaces de pedir ayuda. De nuevo, la prevención será fundamental para detectar esa avalancha de sufrimiento sumergida.
- Explotar las fortalezas. Se ha visto cómo el reconocimiento social ante la actuación de nuestros profesionales constituye una de nuestras fortalezas. Sin embargo, los expertos en catástrofes advierten que, tras un periodo de «luna de miel» caracterizado por el apoyo social, el aplauso y el reconocimiento de la población afectada, llega un periodo de desilusión que cursa con sentimientos de decepción, amargura y resentimiento. Este coincide con la retirada del protagonismo visible, de las muestras de reconocimiento, la ausencia de apoyos y la vuelta a la rutina. Ante esta situación tenemos que poner en valor el esfuerzo realizado, fortalecer la resiliencia de nuestro personal y fomentar el apoyo institucional, más allá del aplauso espontáneo.
- Y, para ello, tenemos que aprovechar el enorme potencial de la psicología militar y el conocimiento que tenemos de la psicología de las catástrofes y emergencias también en el ámbito civil, el desarrollo de programas eficaces de prevención en salud mental, resiliencia y desarrollo postraumático y la gestión operativa del riesgo.

Este es el marco de actuación, ya solo nos queda ponernos en marcha, porque mañana será tarde.

¡Se lo debemos!

*Jaime Mas Esquerdo**

Comandante (CMS) psicólogo
Director del Departamento de Psicología
Escuela Militar de Sanidad
Academia Central de la Defensa

¹⁵ ALFAGEME, A. «Un mundo con ansiedad, miedo y estrés». *El País*. 20 abril de 2020.

Las claves de la seguridad y la defensa en España y Europa en el siglo XXI. La necesidad de un enfoque pragmático

Resumen

El siglo XXI nos ha sorprendido con una serie de amenazas a nuestra seguridad ante las que nos hemos mostrado muy vulnerables. La seguridad y la defensa en el siglo XXI tienen unas exigencias muy superiores a la de épocas anteriores y, aunque sus principios teóricos están en gran medida ya formulados, su aplicación práctica está mucho menos desarrollada. Las grandes exigencias de seguridad y la previsible escasez de recursos obligan a adoptar una estrategia pragmática. Actuación integrada de los instrumentos de seguridad del Estado, multilateralismo, sostenibilidad, resiliencia y transparencia son algunos de los conceptos a manejar en esta época que se presenta tan exigente en la consecución de resultados como en la minimización de su coste.

Palabras clave

Política de seguridad y defensa, seguridad integrada, estrategia, sostenibilidad, resiliencia.

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

Key concepts for security and defence in Spain and Europe in the XXI century. The need for a pragmatic approach

Abstract

The 21st century has surprised us with successive threats to our security to which we have been very vulnerable. Security and defence in the 21st century have much higher demands than in earlier times and, although its theoretical principles are already formulated, there is still much to do regarding their practical application. The combination of high security demands and foreseeable scarcity of resources leads to a pragmatic strategic approach. Integrated action of all the national security instruments, multilateralism, sustainability, resilience, and transparency are some of the key concepts in this era, which is so demanding in achieving results as it is in minimizing costs.

Keywords

Security and Defence Policy, integrated security, strategy, sustainability, resilience.

Las claves de la seguridad y la defensa en España y Europa en el siglo XXI

Los 20 años que han transcurrido desde el comienzo del siglo XXI no han sido demasiado esperanzadores en lo que se refiere a nuestra seguridad. Atentados terroristas masivos, crisis económicas, pandemias, cambio climático y un reordenamiento del orden mundial que no se prevé pacífico, han hecho que nos sintamos menos seguros, incluso en esta burbuja privilegiada de estabilidad que es Europa.

Es cierto que, si hacemos comparaciones con los 20 primeros años del siglo XX, o sus equivalentes del siglo XIX, salimos claramente beneficiados, pero la percepción de la seguridad y la defensa ha cambiado. Hoy estamos más convencidos que entonces de que el sistema nos puede proteger de la catástrofe, y nos sentimos mucho más angustiados cuando percibimos indicios de que quizá no sea así. La seguridad a la que aspiramos es muy exigente y requiere enormes recursos; tantos que, sin un cuidadoso diseño, puede convertirse en insostenible.

Se necesita una considerable dosis de pragmatismo para adaptar la seguridad y la defensa del siglo XXI a las características de nuestras sociedades y a los retos y amenazas que hoy nos acechan. Pragmatismo para lograr la hazaña de construir un sistema de seguridad muy sólido con recursos limitados. Hasta el momento, hemos avanzado bastante en la formulación teórica de cómo debe diseñarse este sistema, pero no tanto en los aspectos prácticos. La estrategia es un arte esencialmente práctico que trata de modificar la realidad en beneficio propio y la realidad no se deja modificar fácilmente. Sin un enfoque realista y sostenible, todo el entramado teórico construido hasta ahora no servirá más que para que se nos recuerde como brillantes académicos y nefastos gestores.

Lo primero, integración

Repetir que el concepto de defensa se integra, hoy en día, en otro más amplio, que denominamos seguridad nacional, parece una obviedad. Académicamente el asunto está superado desde hace décadas pese a que pocos Estados dispongan en la práctica de algo parecido a un sistema integrado de seguridad. La reciente pandemia de la COVID-19 ha permitido mejorar la coordinación entre los instrumentos estatales

para hacer frente a una situación de crisis, pero también ha dejado en evidencia los enormes vacíos que todavía existen.

Una seguridad nacional integrada se basa esencialmente en acciones y medidas prácticas que, en caso de crisis, permitan al Leviatán del Estado optimizar el empleo de sus múltiples recursos sin enredarse las patas con su propia cola en el proceso. Seguridad integrada no significa integrar instituciones ni crear monstruos orgánicos, sino disponer de los elementos necesarios para que, en una situación de emergencia, todos los instrumentos del Estado puedan actuar al unísono. Para eso, se requieren instrumentos como planes, presupuestos, normas legales, protocolos y procedimientos de coordinación, o redes integradas de mando y control.

La integración de las capacidades del Estado en un sistema de seguridad nacional es hoy más necesaria que nunca. Al argumento original en su favor, que apuntaba a una mayor eficacia en la gestión de crisis, se añade hoy otro más preocupante: la progresiva escasez de recursos. Resulta sobradamente conocido que una de las soluciones tradicionales a la escasez es precisamente tratar de integrar lo que se tiene, buscando las famosas sinergias que permitan conseguir más con menos.

La mención a la escasez de recursos puede provocar cierta extrañeza. Incluso en estos tiempos de pandemia y crisis económica las economías de los países europeos suponen más del 20 % del PIB mundial con apenas el 10 % de la población. Los problemas, sin embargo, se encuentran a mayor profundidad.

En primer lugar, Estados, empresas y ciudadanos están hoy más endeudados que nunca. La magnitud de la deuda es tal que ya se empieza a considerar impagable, especialmente tras la pandemia. Esa situación, salvo acuerdo global para la reordenación de la deuda mundial, provocará un fenómeno de quiebras nacionales crecientes. En Europa, y especialmente en España, los problemas de deuda se combinan con un panorama demográfico desolador y el mantenimiento futuro del modelo social europeo se antoja problemático debido al envejecimiento de la población. En España, por añadidura, los gastos en educación, sanidad e investigación son inferiores —a veces muy inferiores— a la media europea, con consecuencias muy negativas que se hacen completamente evidentes en tiempos de crisis. Y, por si fuera poco, ahora debemos enfrentarnos a las consecuencias de una pandemia.

En estas circunstancias no cabe esperar aumentos sustanciales de gasto en la mayoría de los componentes de la seguridad. Puede que la evidencia de una amenaza inminente eleve puntualmente el gasto en algunos sectores, como está ocurriendo actualmente con los recursos sanitarios para hacer frente a la pandemia. Esa manera de incrementar el gasto, solo cuando la amenaza ya se ha materializado, presenta el problema de que los resultados casi siempre llegan tarde y siempre son parciales. Se presta atención a la última amenaza y se concentran los recursos en ella a toro pasado, lo que lleva inevitablemente a que el siguiente desastre, que será probablemente de diferente naturaleza, nos vuelva a sorprender. La única manera de romper ese círculo vicioso de gasto tardío y sorpresa permanente es la optimización de recursos mediante su integración, la planificación a largo plazo y la conciencia de que la seguridad no consiste tanto en salvar el día a día como en ser capaz de afrontar situaciones excepcionales.

En el proceso de consolidar un sistema de seguridad integrado, muchos ven un gran perdedor: la defensa. En este sentido se manifiesta el temor a que se deriven fondos de defensa a otros instrumentos de seguridad, y también a que un excesivo acento en la seguridad termine por convertir los ejércitos en una suerte de protección civil armada. Se deterioraría así sensiblemente la capacidad esencial del Estado para utilizar la fuerza en caso necesario, algo que constituye tanto el último recurso como el puntal básico de cualquier sistema de seguridad.

Sin embargo, una seguridad integrada no tiene por qué perjudicar a las capacidades de defensa, más bien todo lo contrario. Incluso ante una amenaza claramente militar que conduzca a una crisis bélica la actuación integrada de todos los recursos disponibles, civiles y militares, sería también necesaria. Por supuesto, las Fuerzas Armadas continuarían siendo un elemento esencial aportando sus capacidades específicas, entre ellas la del uso masivo de la fuerza que ningún otro instrumento del Estado puede proporcionar.

La temida «securitización» de la defensa no es pues un riesgo, siempre y cuando no se haga caso a cantos de sirena que anuncian el fin de los conflictos armados y de la necesidad, por tanto, de mantener organizaciones militares. Desgraciadamente, ese momento no ha llegado todavía y sería un error ceder a la tentación de diluir en lugar de integrar las Fuerzas Armadas en el sistema nacional de seguridad.

Aunque los conflictos armados siguen existiendo, su carácter sí que parece estar cambiando. Muy probablemente no nos vamos a enfrentar a conflictos limitados, entendiendo por tales aquellos en los que el enfrentamiento se libra entre Fuerzas Armadas y esa lucha decide el resultado final del conflicto. Cada vez parece más claro que se van a recuperar algunas de las características de la guerra total y que el objetivo de un ataque no serán tanto las Fuerzas Armadas como la población. Y para presionar a la población se utilizarán —se están utilizando ya— las dos herramientas tradicionales: la desinformación y el terror.

Un problema añadido es que esa combinación de agresión e influencia, propaganda y terror, contra la población civil no se va a limitar a periodos de tensión bélica. Por el contrario, se llevará a cabo incluso en tiempos de relativa estabilidad, en esa repetición de la estrategia de la Guerra Fría que hoy los teóricos gustan de denominar «zona gris». Un pulso continuo, buscando debilidades y oportunidades y, en ocasiones, preparando el terreno para estrategias más agresivas.

No es que no se vayan a producir enfrentamientos armados entre fuerzas militares. De hecho, en los conflictos que se han tomado últimamente como modelo de «guerra híbrida», desde Georgia hasta Ucrania pasando por la lucha contra el Dáesh, el uso de fuerzas militares se ha mostrado bastante decisivo. Sin embargo, cabe esperar que las operaciones militares sean más bien limitadas y con frecuencia a través de terceros actores. Los objetivos no serán tanto los clásicos de destruir la fuerza enemiga y ocupar su territorio, como contribuir a la presión psicológica sobre la población y los líderes adversarios hasta que estos últimos terminen por ceder.

Frente a ese modelo de conflicto, las fuerzas militares tienen evidentemente un papel muy importante, normalmente desarrollando sus actividades clásicas. Pero por sí solas no serán capaces de neutralizar una agresión que, en gran medida, no se dirigirá contra ellas, sino contra la población. Un sistema de protección civil eficiente, unas fuerzas de seguridad capaces de garantizar el orden en el interior, un sistema sanitario que pueda gestionar bajas masivas, una ciberdefensa eficaz o una comunicación pública honesta, oportuna y comprensible, serán elementos tan importantes como las propias Fuerzas Armadas. En definitiva y de nuevo, un sistema de seguridad integrado.

El multilateralismo como elemento ineludible de la seguridad del siglo XXI

Si los recursos van a ser escasos y eso nos lleva a integrar lo que tengamos en el nivel nacional, es lógico que nos lleve también a buscar recursos adicionales en el exterior, es decir, a unir nuestras capacidades con las de aquellos países con los que se compartan intereses, identidades y valores.

España está bien situada en ese terreno, con una compleja red de pertenencia a organizaciones internacionales y relaciones bilaterales que favorecen que, en caso de crisis, se cumpla uno de los principios fundamentales de la estrategia: nunca quedarse aislado. Sin embargo, la propia naturaleza de las alianzas es voluble y el que hoy muestra entusiasmo por la seguridad común puede un día ver como ese entusiasmo se desvanece, o sencillamente encontrar aliados más interesantes en otro lugar. Por eso, conviene no fiar la seguridad propia a una sola organización, a no ser que la unan intereses mucho más complejos que la simple seguridad común frente a eventuales amenazas.

De entre todas las relaciones de seguridad y defensa que España mantiene, la Unión Europea es la que tiene una perspectiva más sólida a medio y largo plazo, porque es mucho más que un mero proyecto defensivo. La OTAN siendo actualmente la organización más valiosa en términos exclusivamente militares, se resiente de su naturaleza limitada y su enorme dependencia de Estados Unidos. Eso la coloca al vaivén de la política de las diferentes administraciones norteamericanas y la hace además muy poco útil ante amenazas a la seguridad de naturaleza no militar.

La Unión Europea, por el contrario, tiene unas capacidades militares prácticamente irrelevantes hoy en día, pero dispone de instrumentos de seguridad que la OTAN ni tiene, ni podrá tener. Las capacidades para firmar acuerdos comerciales y tratados políticos, conceder créditos, movilizar fondos para ayuda al desarrollo, desplegar equipos de asesores civiles, militares y policiales o financiar la industria de defensa configuran un potente mecanismo de seguridad, aunque de momento le falte el instrumento militar que, como *ultima ratio regis* debe constituir la base fundamental del sistema.

La desconfianza hacia las escasas capacidades militares de la Unión Europea y la volubilidad de la OTAN provocan en algunos países europeos un retorno a ideas sobre autarquía defensiva que, hoy en día, son poco más que ilusiones. Ningún país de Europa, ni probablemente del mundo, tiene capacidad para afrontar en solitario los retos de seguridad del siglo XXI. La Unión Europea es, hoy por hoy, la alternativa de seguridad y defensa más aceptable a largo plazo. Hay otras alternativas, por supuesto. La dependencia de una superpotencia es una de ellas y la irrelevancia es otra, pero ninguna parece excesivamente deseable.

Eso no quiere decir apostar exclusivamente por la Unión Europea. En primer lugar, porque ni se encuentra en su mejor momento, ni dispone todavía de un sistema de seguridad al menos coordinado, ni va a desarrollar capacidades militares creíbles probablemente en décadas. En segundo lugar, porque en estrategia nunca se apuesta a una sola carta, y cuanto más tupidas sean las redes multinacionales de seguridad en las que uno se integra, tanto mejor. El proyecto europeo es el más prometedor y hay que luchar por él, pero puede que sufra retrasos considerables o incluso termine por descafeinarse, obligando a buscar otras soluciones de seguridad.

Resiliencia, sostenibilidad y transparencia

Resiliencia y sostenibilidad son dos términos que pueden encontrarse profusamente citados en cualquier documento sobre la seguridad del siglo XXI, y hay razones poderosas para ello. La sostenibilidad es siempre necesaria, pero más cuando los recursos son escasos. La resiliencia es una virtud básica en seguridad y defensa, pero cuando las agresiones van a dirigirse más hacia la ciudadanía que hacia sus fuerzas militares su valor se acrecienta aún más.

Sostenibilidad no significa gastar poco, sino gastar de acuerdo con las propias posibilidades. Se trata de un ejercicio de realismo y de eficiencia presupuestaria. Lo que daña la sostenibilidad no es tanto el gasto considerable como la incertidumbre sobre los recursos disponibles. Por ejemplo, uno de los problemas tradicionales en la planificación de la defensa en España es que cualquier previsión queda desestabilizada por promesas pocas veces cumplidas y recortes que siempre llegan puntualmente en tiempo de crisis. La consecuencia es que se generan espejismos que terminan por

provocar adquisiciones compulsivas y capacidades que se revelan insostenibles una vez adquiridas.

Que no se vaya a gastar mucho en seguridad y defensa es algo que se puede asumir, optimizando la gestión, garantizando lo esencial, asumiendo que no se va a disponer de todo lo necesario y creando un sistema integrado. Lo que no se puede asumir es la incertidumbre en la financiación disponible, porque en esas condiciones resulta imposible planear. Las capacidades militares, y las de seguridad en general, no se improvisan en pocos años, sino que requieren de largos periodos de inversión y desarrollo sostenidos. La tantas veces repetida propuesta de un plan de inversiones en defensa, que podría ampliarse a un plan de inversiones en seguridad, daría una cierta garantía para acometer un proceso de planeamiento mínimamente fiable y diseñar una seguridad y una defensa realmente sostenibles.

La resiliencia es la capacidad para encajar golpes y recuperarse rápidamente de sus efectos. Utilizando el símil del boxeo, la resiliencia depende de la técnica y el entrenamiento para diluir la potencia dañina de los golpes, de un buen rincón que vuelva a convertir al boxeador en un luchador presentable durante las pausas entre asaltos y, sobre todo, de capacidad de sufrimiento, algo que solo se obtiene de una sólida moral.

En la seguridad nacional, el daño de los ataques puede neutralizarse o mitigarse con un sistema de prevención, alerta temprana y respuesta inmediata. Eso incluye capacidades tan militares como la defensa aérea o la presencia de fuerzas, y otras no tan militares como protección civil, un buen sistema de ciberdefensa o una comunicación pública ágil y dinámica. La labor de restauración de los daños es evidente que recae en aspectos como un sistema sanitario eficiente, una economía dinámica y diversificada o la capacidad técnica para reparar rápidamente infraestructuras críticas. Y, por último, la capacidad de sufrimiento y la moral depende, en gran medida, de la identificación y satisfacción de la población con el sistema en el que viven.

En este último aspecto, el de la moral, es donde se percibe una de las mayores vulnerabilidades de las sociedades occidentales. La confianza en el sistema se ha agrietado considerablemente en la última década, y valores que se consideraban fundamentales en una sociedad democrática moderna se ponen hoy abiertamente en cuestión. La resiliencia de nuestras sociedades se resentirá enormemente si no se recupera esa confianza en el sistema, sus instituciones y sus líderes, y aquí que cada uno examine sus propios méritos, culpas y deberes pendientes.

Ahí juega un papel fundamental la transparencia informativa. Una de las razones por las que ha disminuido la credibilidad de las instituciones ante el ciudadano es porque se les atribuye una actitud opaca en la información y el rendimiento de cuentas sobre sus actividades. Gran parte del éxito actual de las acciones de desinformación se debe a que se encuentran gran parte del trabajo, que consiste esencialmente en desacreditar líderes e instituciones, ya hecho. De nuevo, una estrategia de comunicación honesta, empática y transparente aparece como imprescindible para recuperar la confianza ciudadana.

Lo cierto es que, sin moral, capacidad de sufrimiento y resiliencia, tanto da que nos gastemos mucho o poco en seguridad y defensa, que nuestros recursos estén más o menos integrados o queelijamos un modelo u otro de seguridad multinacional. La moral no resuelve por sí sola las crisis, pero sin ella resulta imposible resolverlas y una sociedad sin moral para luchar por aquello que la sostiene no tardará mucho en doblar la rodilla.

Reconocer la realidad, pensar a largo plazo y prepararse para lo excepcional

Los argumentos y las propuestas reflejados en este artículo han sido expuestos múltiples veces por otros articulistas y académicos con mayor precisión y claridad y se pueden encontrar, a veces de forma implícita y a veces explícita, en documentos oficiales de nuestro país como la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* o la *Directiva de Política de Defensa 2020*. Las acciones para convertir esas ideas en realidades, sin embargo, no han sido muy numerosas por el momento.

La razón es la falta de un enfoque pragmático sobre la seguridad y la defensa en Europa en general, y en nuestro país en particular, que quizá se debe a una cierta confusión sobre lo que pragmatismo significa. A veces se asocia lo pragmático con la capacidad para salvar el día e ir resolviendo los problemas más acuciantes a corto plazo, con imaginación, iniciativa y un cierto desparpajo, en la mejor tradición de nuestra novela picaresca. En realidad, el concepto significa más bien lo contrario. Ser pragmático quiere decir sobre todo ser capaz de comprender la realidad y no engañarse a uno mismo; pensar y planear a largo plazo y prepararse no solo para sobrevivir a otro día, sino para hacer frente a situaciones excepcionales.

La gestión de la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las consecuencias de la falta de un enfoque realmente pragmático. Nuestro sistema sanitario tenía fama de excelente y lo es sin duda para una situación de normalidad con leves picos de actividad más intensa. Sin embargo, ante una crisis de envergadura, se ha revelado mucho más débil de lo que pensábamos. En términos militares, han faltado reservas. Esta situación nos lleva a pensar que puede ocurrir algo parecido en crisis de distinta naturaleza, y donde hoy ha faltado material médico y personal en los hospitales, mañana falten alojamientos de emergencia, técnicos en ciberdefensa, munición, o capacidad para transportar rápidamente suministros a una zona devastada.

En estos tiempos de crisis, escasez y pérdida de confianza del ciudadano en el sistema, hay que echar mano más que nunca del enfoque pragmático de la estrategia; reconocer que no hay muchos recursos, aprovechar al máximo los que hay, buscar recursos adicionales dentro y fuera de nuestras fronteras, preparar el largo plazo para que no sea peor que el presente y recuperar la confianza del ciudadano en sus instituciones. Para esto último será necesario primero volver a establecer un vínculo de comunicación con la ciudadanía, y después quitarle de los ojos una venda que ha llevado durante demasiado tiempo. Se trata de hacerle comprender que la seguridad no viene dada de forma natural y que solo perdura aquello por lo que se está dispuesto a luchar.

*José Luis Calvo Albero**
Coronel del Ejército de Tierra

Enfrentamiento entre Armenia y Azerbaiyán

Resumen

En el mes de julio comenzaron una vez más los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán, aunque esta vez no en la región de Nagorno-Karabaj. Más allá de operaciones militares en sí, el hecho significativo ha sido el choque en zonas no disputadas y el intento de Armenia por incluir a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) en el conflicto.

El estancamiento del proceso de paz entre los dos Estados, así como las condiciones complejas desde el punto de vista económico, social y político, que se han visto agravadas por el coronavirus, enmarcan este nuevo capítulo del conflicto.

La respuesta medida de Rusia no ha sido una buena noticia para Armenia y contrasta con el apoyo decidido de Turquía a Azerbaiyán. Es posible que el impacto de estas operaciones militares genere reacomodamientos internos y de política exterior en ambos Estados.

La contraposición entre Rusia y Turquía podría abrir un nuevo capítulo en las ya complejas relaciones entre Moscú y Ankara.

Palabras clave

Armenia, Azerbaiyán, Cáucaso Sur, Nagorno-Karabaj, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

***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.

Clashes between Armenia and Azerbaijan

Abstract

Clashes between Armenia and Azerbaijan have started once again in July, although this time not in Nagorno-Karabakh. Beyond military operations per se, the significant event has been the clashes in uncontested areas and Armenia's attempt to include the Collective Security Treaty Organization (CSTO) in the conflict.

The stagnation of the peace process between the two states, as well as the complex conditions from the economic, social, and political point of view, which have been aggravated by the Coronavirus, frame this new chapter of the conflict.

Russia's limited response was not good news for Armenia, and it contrasts with Turkey's decisive support for Azerbaijan. It is possible that the impact of these military operations will go further and generate internal rearrangements and changes in the foreign policies of the two Caucasian states.

The contrast between Russia and Turkey could open a new chapter in the already complex relations between Moscow and Ankara.

Keywords

Armenia, Azerbaijan, South Caucasus, Nagorno-Karabakh, Collective Security Treaty Organization.

Introducción

El mediodía del pasado domingo 12 de julio se iniciaron choques entre Armenia y Azerbaiyán en la zona fronteriza que corresponde a la provincia de Tavush de Armenia y al distrito de Tovuz de Azerbaiyán. Debemos resaltar que esta zona no es la de Nagorno-Karabaj, ni los distritos circundantes, que ha enfrentado a los dos países desde 1988 hasta la actualidad, aunque formalmente existe un cese de fuego desde 1994.

Por el contrario, la zona de Tavush/Tovuz es una zona donde no hay objetivos militares de importancia y la mayoría de las fuerzas existentes corresponden a guardias fronterizos. Tan solo se pueden señalar algunos puestos de artillería y depósitos de vehículos que se ven en los vídeos de los ataques con drones que ha publicado posteriormente el Ministerio de Defensa de Azerbaiyán¹.

De acuerdo con las fuentes armenias², al mediodía del 12 de julio, personal militar azerbaiyano intentó ingresar con un vehículo al territorio armenio cerca del pueblo de Movses y ante las advertencias de las fuerzas armenias, abandonaron el vehículo y retrocedieron. Posteriormente, a las 13:45, desde el lado azerbaiyano se inició fuego de artillería contra las posiciones armenias y hubo un intento por tomarlo, que fue repelido. Las fuerzas azerbaiyanas sufrieron varias bajas y horas después se reinició el ataque contra las posiciones armenias con fuego de artillería y de tanques. Los ataques continuaron los días 13 y 14 de julio y se reiniciaron el día 16 en varios puntos de la zona.

Desde el lado azerbaiyano se ha negado esta versión, indicando que las fuerzas armenias habrían iniciado el fuego contra las posiciones azerbaiyanas sin que mediara ninguna agresión previa³.

Desde un punto de vista militar, la explicación armenia no parece muy plausible. En primer lugar, el hecho de que haya más muertos azerbaiyanos que armenios demostraría que el factor sorpresa ha estado del lado armenio. Quien sufre el ataque es, generalmente, quien sufre las mayores bajas.

¹ Military Maps, Минобороны Азербайджана опубликовало второе видео обстрелов позиций ВС Армении. 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en <https://militarymaps.info/mark/id510987>.

² República de Armenia, Ministerio de Defensa, Comunicado de Prensa. 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en <http://www.mil.am/en/news/8066>.

³ Embajada de la República de Azerbaiyán en Argentina, Comunicado de Prensa. 14 de julio de 2020.

Por otra parte, si el objetivo militar azerbaiyano era ocupar un territorio armenio, no parece adecuado iniciar una operación con un vehículo liviano del tipo UAZ (un todoterreno) sin un previo fuego de artillería destinado a la destrucción de las piezas de defensas armenias, máxime teniendo en su arsenal drones kamikazes, o a través de fuerzas especiales que pudieran infiltrarse en territorio armenio antes del ataque principal. Un intento de avanzar hacia territorio armenio de manera coordinada hubiera sido similar a lo realizado por Azerbaiyán en los enfrentamiento de abril de 2016, es decir, muchos más efectivos desplegados, uso de tropas aerotransportadas, etc.

Es una zona montañosa donde las fronteras estatales están pobremente señalizadas. Los puestos de artillería y sus áreas de alcance suelen modificarse y no podemos desestimar que una patrulla azerbaiyana se haya encontrado con una posición armenia sin proponérselo. Varios informes señalan que una nueva batería armenia instalada en la zona alta de Gharadash (o Garagaya, en azerbaiyano), ubicada cerca del pueblo armenio de Movses y el azerbaiyano de Aghdam⁴, pudiera haber sorprendido a la patrulla de Azerbaiyán y de ahí se haya iniciado un enfrentamiento que ha escalado durante los últimos días siguiendo una lógica más política que militar.

Por otra parte, y para enfatizar nuestra perspectiva, debemos recordar que a menos de 20 km de donde se están registrando los combates, encontramos el gasoducto South Caucasus Pipeline⁵ que transporta gas desde el mar Caspio hasta la frontera con Georgia y de ahí, como parte del corredor del gas del sur y a través de la TANAP (Trans Anatolian Pipeline)⁶ llega a Turquía donde, cuando termine la construcción de la TAP (Trans Adriatic Pipeline)⁷ llegará a Italia para diversificar la matriz energética europea. Iniciar operaciones militares en una zona tan sensible, donde no ha habido choques en décadas, no parece la mejor elección para iniciar una operación militar de agresión planificada.

⁴ SANAMYAN, Emil. «Armenian, Azerbaijani Forces Tussle for High Ground on Tavush Border». *University of Southern Carolina*. Institute of Armenian studies, 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en <https://armenian.usc.edu/armenian-azerbaijani-forces-tussle-for-high-ground-on-tavush-border/>.

⁵ Página oficial del proyecto South Caucasus Pipeline. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://www.sgc.az/en/project/scp>.

⁶ Página oficial del proyecto TANAP. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>.

⁷ Página oficial del proyecto TAP. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://www.tap-ag.com/>.

A lo largo de los días 13 y 14 de julio han continuado los enfrentamientos en la región y tanto el Ministerio de Defensa de Armenia como el de Azerbaiyán han dado a conocer vídeos de sus operaciones militares, así como información oficial sobre los caídos en combate. Lo que se ha visto hasta el momento es fuego de artillería, apoyado por drones dedicados a misiones ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance*, en la terminología anglosajona) y drones kamikazes.

Después de más de cuatro días de combates las partes han reconocido oficialmente 12 muertos del lazo azerbaiyano (y un civil) y cuatro del lado armenio.

El contexto político de Armenia y Azerbaiyán

La tensión bilateral existente derivada de la falta de resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj, así como la crisis por la que pasan ambos países son las causas inmediatas de este nuevo enfrentamiento.

No puede entenderse lo que está sucediendo sin hacer referencia a aquel conflicto que lleva sin solucionarse tres décadas.

Desde el lado armenio, el primer ministro, Nikol Pashinian, que llegara al poder a través de una revolución pacífica en abril de 2018, se encuentra en una difícil situación política y económica. La crisis del coronavirus no ha hecho más que profundizar la problemática situación por la que atraviesa el país, la misma que ha generado la denominada Revolución de Terciopelo. En términos políticos, tanto a nivel interno como externo, las expectativas que generó el nuevo gobierno no se han visto materializadas.

La oposición interna ha aumentado considerablemente. La lucha por controlar los servicios de seguridad e inteligencia es una manifestación de esta. Los cambios a inicios del mes de junio en el Servicio de Inteligencia Armenio (NSS, por sus siglas en inglés), la policía nacional, y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas lo muestran claramente ya que el Pashinian ha intentado alejar a funcionarios que no compartan su perspectiva de modificar el *statu quo*.

Otro ámbito de discusión es el de la estrategia exterior de Armenia, donde Pashinian está intentando modificar sustancialmente la situación, particularmente en lo referido al enfoque sobre Nagorno-Karabaj. Esto se ha evidenciado en dos niveles. Por un lado, en la modificación de la *Estrategia de Seguridad de Armenia*, cuyo documento se ha

aprobado el pasado 10 de julio, dos días antes del inicio de los choques militares⁸ y a través de una doctrina militar más ofensiva. Por otro lado, y como consecuencia de lo que acabamos de mencionar, un intento por modificar la posición de Rusia que siempre ha estado más cómoda con el mantenimiento del conflicto de Nagorno-Karabaj que con su solución definitiva.

La nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* armenia sostiene, en lo referido a Azerbaiyán, que Armenia debe hacer frente al «debilitamiento de las alianzas político-militares de la región» y a «las compras de armas por parte del Gobierno azerbaiyano». Frente a ello el objetivo del Gobierno armenio es que los Estados miembros de la OTSC⁹ «cumplan con sus obligaciones derivadas de la alianza y aumenten la eficacia de la misma».

También se señala que «Armenia continuará desarrollando la cooperación político-militar, militar y técnico-militar con Rusia en el campo de la defensa y seguridad tanto a nivel bilateral como multilateral incluyendo la expansión de las capacidades de defensa colectiva y el fortalecimiento constante de las relaciones entre los aliados».

Al referirse a las relaciones con Estados Unidos, señala que «en el marco de la cooperación bilateral, Armenia continuará con las consultas políticas y militares y la cooperación destinada a la reforma de las instituciones de defensa y al desarrollo de oportunidades de interacción con las Fuerzas Armadas armenias». Lo mismo se señala con respecto a la cooperación entre Armenia y la OTAN.

Hay que reconocer que críticas a la OTSC ya se encontraban en el texto de la Estrategia de Seguridad Nacional de Armenia publicada en enero de 2007¹⁰ durante la presidencia de Robert Kocharian. En ese documento, al hablar de los componentes militares y políticos de la estrategia de seguridad a nivel exterior se mencionaba a

⁸ El texto oficial en armenio está disponible en «Ազգային անվտանգության ռազմավարություն 2020». [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en https://www.seco.am/pdf/%D4%B1%D5%A6%D5%A3%D5%A1%D5%B5%D5%AB%D5%B6%20%D5%A1%D5%B6%D5%BE%D5%BF%D5%A1%D5%B6%D5%A3%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%A1%D5%B6%20%D5%BC%D5%A1%D5%A6%D5%B4%D5%A1%D5%BE%D5%A1%D6%80%D5%B8%D6%82%D5%A9%D5%B5%D5%B8%D6%82%D5%B6%202020.pdf?fbclid=IwAR3xntfc6lpYJA8T8iufZ30KiMuO9lcZglrG6_O4fZacUOWwYf1JlnuFXho.

⁹ Organización de seguridad colectiva conformada por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán.

¹⁰ National Security Strategy of the Republic of Armenia, 26 de enero de 2007. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en https://www.files.ethz.ch/isn/155589/Armenia%20National%20Security%20Strategy%202007_eng.pdf.

Rusia y la OTSC, también se mencionaba la cooperación militar con los Estados Unidos y Grecia, así como la cooperación con la OTAN. Incluso se mencionaba el interés en participar de los programas Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) y Partnership for Peace (PfP).

Sin embargo, tras la guerra de Abjasia y Osetia del sur, en agosto de 2008, la incorporación de Crimea, en marzo de 2014, y la campaña militar de Rusia en Siria a partir de septiembre de 2015, las tensiones entre Estados Unidos y Rusia se han hecho más fuertes y para países como Armenia hay poco espacio para una retórica multipolar. Es posible que lo que dice el texto de la estrategia de seguridad armenia en 2020 suene mucho más discordante a los oídos rusos que en 2007. Hay poco espacio para tendencias multipolares o para presiones a Moscú como la materializada con la detención del secretario general de la OTSC en 2018, el general armenio Yuri Khachaturov que no agradó en demasía al Gobierno ruso.

En esta idea de cambiar la orientación de la política armenia encuentra un sostenedor en el de Defensa, David Tonoian, quien ha afirmado que debe abandonarse la estrategia de «defensa en trincheras» y pasar a una «disuasión activa» basada en mayor movilidad y en la capacidad de realizar ataques preventivos, «nueva guerra por nuevos territorios»¹¹.

La idea de presionar a Rusia y a la OTSC cobra sentido si tomamos en cuenta que las operaciones militares se realizan en Tavush que siendo parte de la República de Armenia puede invocarse el Tratado de Seguridad colectiva, lo que no se podría hacer en caso de que las operaciones se realizasen en Nagorno-Karabaj que es parte del territorio azerbaiyano desde el punto de vista del derecho internacional.

El contexto político interno de esta escalada militar se enmarca en la continua erosión de las posibilidades de alcanzar una solución negociada entre Armenia y Azerbaiyán. Al fracaso de la última reunión a nivel ministerial en Ginebra, realizada en enero de este año, debemos agregar la visita del primer ministro armenio a Shusha (en Nagorno-Karabaj) el pasado 21 de mayo para asistir a la toma de posesión del nuevo presidente Arayik Harutyunyan de esa autoproclamada República.

¹¹ ABRAHAMYAN, Eduard. «Rationalizing the Tonoyan Doctrine: Armenia's Active Deterrence Strategy». *Publication: Eurasia Daily Monitor*, Volume: 16 Issue: 64, 2 de mayo de 2019. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://jamestown.org/program/rationalizing-the-tonoyan-doctrine-armenias-active-deterrence-strategy/>.

La percepción azerbaiyana, además de frustración por el escaso o nulo avance de las negociaciones, pudo haber hecho pensar a las autoridades armenias que el aprovechamiento de un posible error humano como el ocurrido en la zona de Tavush, como los que suceden casi diariamente a lo largo de la línea de contacto en la zona de Nagorno-Karabaj, podría utilizarse para dar origen a una escalada militar con la intención de aprovechar la situación y presionar a Rusia a través de la OTSC.

Impacto internacional

La Organización de las Naciones Unidas, a través de su secretario general, António Guterres, y su portavoz, Stéphane Dujarric, llamó al cese de fuego¹². La Unión Europea pidió evitar una escalada mayor¹³.

Los países que conforman el GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, y Moldavia), la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico, como era de esperar, han apoyado a Azerbaiyán¹⁴. Lo mismo ha sucedido con la Organización de Cooperación Islámica, a través de su secretario general, el saudí Yousef Al-Othaimeen¹⁵.

Los tres copresidentes del Grupo de Minsk (Igor Popov de Rusia, Stéphane Visconti de Francia y Andrew Schofer de los Estados Unidos) publicaron una declaración donde llaman al cese de fuego, al uso de líneas de comunicación directas entre las partes, al regreso de los observadores de la OSCE y a un reinicio de las negociaciones¹⁶. En el mismo sentido se expresó el embajador Andrzej Kasprzyk quien es el representante personal del presidente de la OSCE y el mismo presidente de la organización, Edi

¹² «Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on exchanges of fire along the Armenia-Azerbaijan border». 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-13/statement-attributable-the-spokesman-for-the-secretary-general-exchanges-of-fire-along-the-armenia-azerbaijan-border>.

¹³ Unión Europea, Servicio Exterior. «Armenia-Azerbaijan: Statement by the Spokesperson on the recent armed clashes». 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/82766/Armenia-Azerbaijan:%20Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20recent%20armed%20clashes.

¹⁴ Cuenta oficial de Twitter de la Secretaria de la Organización. 15 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://twitter.com/GUAMSecretariat/status/1283340328003678210?s=20>.

¹⁵ «OIC General Secretariat Condemns Armenia's Attack On The Tovuz Region In Azerbaijan». 14 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en https://www.oic-oci.org/topic/?t_id=23655&ref=14098&lan=en.

¹⁶ «OSCE, Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group». 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en <https://www.osce.org/minsk-group/457225>.

Rama¹⁷. Recordemos que el Grupo de Minsk, la instancia mediadora entre las partes incluye a los siguientes países: Alemania, Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Finlandia, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Turquía.

Irán, país con profundos lazos históricos con el Cáucaso a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, ha repetido su disposición a mediar entre las partes.

El ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, solicitó a sus pares de Armenia y Azerbaiyán que limiten las acciones militares. La postura medida y equidistante de Rusia ha sido percibida como un gran fracaso para Armenia.

En el ámbito de la OTSC, Armenia pidió oficialmente el apoyo de la OTSC. Aunque su secretario general, Stanislav Zas, convocó una reunión de urgencia luego se suspendió. La respuesta, a través del secretario de Prensa, Vladimir Zainetdinov, fue pedir el cese de hostilidades¹⁸.

Los dos principales apoyos que esperaba Armenia, Rusia y la OTSC no se han materializado, ni siquiera ha logrado que se condene a Azerbaiyán.

Lo cierto es que más allá de la renuencia de Rusia, involucrada en varios frentes internacionales y con dificultades internas, el resto de los países de la OTSC mantienen vínculos con Azerbaiyán en el marco del Consejo Túrquico¹⁹ (como es el caso de Kazajstán y Kirguistán) que, a través de su secretario general, el kazajo Baghdad Amreyev²⁰ condenó los ataques armenios o fuertes vínculos en el área de la defensa, como es el caso de Bielorrusia, que ha vendido los sistemas de defensa antiaérea Polonez a Azerbaiyán. El Consejo Túrquico ha afirmado que el conflicto de Nagorno-Karabaj debe resolverse en el marco de la integridad territorial de Azerbaiyán.

¹⁷ «OSCE Chairperson-in-Office urges immediate return to ceasefire along Armenian-Azerbaijani border». 14 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 15/7/2020]. Disponible en <https://reliefweb.int/report/armenia/osce-chairperson-office-urges-immediate-return-ceasefire-along-armenian-azerbaijani>.

¹⁸ «The CSTO Secretariat commentary on the situation on the Armenian-Azerbaijani border that arose on July 12, 2020». 14 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 15/7/2020]. Disponible en https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/kommentariy-sekretariata-odkb-o-situatsii-na-armyano-azerbaydzhanskoy-granitse-voznikshey-12-iyulya-/.

¹⁹ Esta institución, conformada en 2011, reúne a países de cultura túrquica: Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, Turquía y Uzbekistán.

²⁰ «Turkic Council Secretary General on the Armenia-Azerbaijan Nagorno-Karabakh conflict». Consejo Túrquico, 14 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en https://www.turkkon.org/en/haberler/turkic-council-secretary-general-on-the-armenia-azerbaijan-nagorno-karabakh-conflict_2032.

Otro de los miembros de esta organización, Turquía, ha brindado un claro apoyo a Azerbaiyán a través de las declaraciones del presidente Recep Erdogan, del ministro de Relaciones Exteriores, Mevlut Cavusoglu, del ministro de Defensa, Hulusi Akar, y del vicepresidente, Fuat Oktay.

El 16 de julio, el viceministro de Defensa de Azerbaiyán, Ramiz Tahirov, visitó Turquía y se entrevistó con el ministro de Defensa de ese país. Una muestra clara de la cooperación y entendimiento entre los países.

Para Turquía, no se trata solo de la cercanía entre dos países que comparten muchos elementos históricos, lingüísticos y culturales. Suele afirmarse que se trata de «dos Estados, pero un solo pueblo». Turquía también ve a Azerbaiyán como la posibilidad de disminuir su dependencia energética de Rusia a través de los proyectos TANAP y TAP que harán que ya no sea el gas y el petróleo rusos las únicas opciones energéticas para el Gobierno de Ankara.

Rusia, debemos señalarlo, no desea permitir una presencia sustantiva de Turquía en el Cáucaso sur. En última instancia, la base rusa de Gyumri en Armenia, aunque no exclusivamente, pero tiene mucho de presencia militar y geopolítica pensando en ser un contrapeso a Turquía.

Operaciones militares

Tal vez el ámbito de mayor importancia a nivel operacional será el aéreo, particularmente el uso de drones, en el cual se evidencian ventajas para Azerbaiyán. Así lo muestran las operaciones publicadas a través del Ministerio de Defensa de ese país. Esta situación complica cualquier intento de las tropas de Ereván por avanzar hacia territorio azerbaiyano debido la inteligencia en tiempo real que obtienen las fuerzas de Bakú, así como a la capacidad de ataque con medios de gran precisión con que cuenta el arsenal azerbaiyano.

El uso de drones seguirá siendo una realidad, sobre todo tomando en cuenta los desarrollos que ha logrado Azerbaiyán en este campo con la colaboración de Israel²¹. Por lo que ha podido verse, en algunos de los vídeos dados a conocer por el Ministerio

²¹ BOTTA, Paulo. «El uso de drones en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán», en *RESGA – Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea*. Año 2018, N.º 242. Buenos Aires: pp. 18-25.

de Defensa de Azerbaiyán (aunque sin poder confirmar la fecha ni la geolocalización de las imágenes)²², se trataría de drones «suicidas» (*loitering munition*, en la terminología anglosajona) como el IAI Harop, que ya fue utilizado en los combates entre estos dos países de abril de 2016, los Orbiter-1K o los Skystriker que fueron adquiridos por Azerbaiyán en 2018 de acuerdo a la base de datos de SIPRI.

Pero también se están generando avances en este campo del lado armenio. La muerte de dos oficiales azerbaiyanos de alto rango, el mayor general Popad Hashimov y el coronel Ilgar Mirzoev, podría indicar el ataque directo a un puesto de comando y control, para lo cual la capacidad ISTAR de los drones es esencial²³.

La importancia de estos sistemas de armas puede verse en las noticias que han circulado sobre supuestos derribos: fuentes armenias informaron del derribo de un dron azerbaiyano, un Hermes 900²⁴, una noticia que afecta indirectamente a Israel puesto que Elbit, la empresa que fabrica este dron es israelí. La noticia ha sido desmentida por las fuentes azerbaiyanas²⁵, lo que parece muy plausible, ya que sería el primer derribo de ese dron que ha operado en varios teatros de operaciones.

También se ha informado del derribo de un SkyStriker que es producido por la empresa israelí Elbit Systems y es operado por el Servicio Federal de Fronteras de Azerbaiyán y de un dron armenio X-55.

El uso de artillería (morteros, obuses, tanques) de distinto tipo seguirá siendo utilizada, ya sea para producir un efecto psicológico en las tropas, para destruir las piezas del enemigo y para atacar sus puestos de comando. Sin embargo, en una zona densamente poblada a ambos lados de la frontera, el uso de artillería tendrá

²² Düşmənin digər atəş nöqtəsi də yerləyeksən edildi, video publicado el 15 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=zLD1l6GrLjI>.

²³ GHAZANCHYAN, Siranush. «Armenian-made combat UAVs used in action for first time». *Radio of Armenia*. 14 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 15/7/2020]. Disponible en <https://en.armradio.am/2020/07/14/armenian-made-combat-uavs-used-in-action-for-first-time/>.

²⁴ GHAZANCHYAN, Siranush. «The downing of Elbit Hermes 900 UAV by Armenian forces the first in history». *Radio of Armenia*. 15 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 16/7/2020]. Disponible en <https://en.armradio.am/2020/07/15/the-downing-of-elbit-hermes-900-uav-by-armenian-forces-the-first-in-history/>.

²⁵ «Información sobre el derribo de un vehículo aéreo no tripulado azerbaiyano no se corresponde con la realidad». AZERTAG. 13 de julio de 2020. [Fecha de consulta: 14/7/2020]. Disponible en https://azertag.az/es/xeber/1534855?__cf_chl_jschl_tk__=cd5733ef2d50184003b2cb1b62b86104dc36e6a7-1595017305-0-AX7XTJZOmrm2xNP30VBgVoMK5EF-8dw4zA0wualC41zQVCQNM98K6W-VgBW0Ng_9kFyNIM5equVwsVY3Gs-dSKf1EqqpXR3kpw74e3ZFEAg7j0InLZOgYi5loaN2rxsrDVwK0E12t1t9-_m5izB0I_zdXdcMufqQlls4U_D_JoKzLuHS9SWqkekYUDDIXZHU5eBSW3E8MSSXo4EIIOrg_qUZstWrK3qXclMRGxCwq7pB39PeYEoa-O-UHTeC1E-UwR6JEqBzNV486w_qt6jl1eUvm9HLJbJ_MeBTGsA81k.

seguramente como consecuencia la destrucción de infraestructura y efectos en la población civil.

Azerbaiyán cuenta con medios comprados a Israel que hasta este momento no han sido utilizados como los misiles tierra-tierra (SSM) LORA o los misiles antitanque Spike-MR/LR.

Las capacidades de misiles tierra-tierra de Armenia basadas en los sistemas Iskander de Rusia tendrían un adversario formidable en los Barak-8ER israelíes o los Polonez que Belarús ha vendido a Azerbaiyán.

A ninguna de las partes le interesa escalar hacia un conflicto en medio de la pandemia del coronavirus.

Conclusiones

La situación no solo es peligrosa para los dos Estados directamente involucrados, sino también para Rusia que no desea verse incluida en un conflicto abierto o con una demanda concreta y urgente de acción.

Aunque podamos pensar que llegado el caso ejercerá toda su influencia para detener los combates como lo hizo en abril de 2016, lo cierto es que la región no es la misma. Turquía tiene una política más activa y Rusia tiene varios frentes abiertos a nivel internacional. No es la intención rusa la de agregar un nuevo eje a la ya compleja relación ruso-turca más allá de lo que está sucediendo en Siria y en Libia.

El principal objetivo ruso es limitar la influencia turca en el Cáucaso y preservar la región como un espacio de acción irrestricto.

Las declaraciones diplomáticas pidiendo un cese de fuego de Naciones Unidas, la Unión Europea, la OSCE incluyendo a los tres países copresidentes del Grupo de Minsk, Rusia, Estados Unidos y Francia muestran la incapacidad o el desinterés de estas organizaciones y Estados por influir verdaderamente en el conflicto armenio-azerí.

En este sentido, el apoyo dado por Turquía a Azerbaiyán representa una ventaja comparativa frente a la cauta respuesta rusa y de la OTSC que puede ser vista como

una derrota diplomática para Armenia que no ha logrado ni el apoyo de estos países ni la condena a Azerbaiyán.

El primer ministro armenio puede, a corto plazo, contar con el apoyo de la opinión pública, pero sale muy debilitado a nivel externo ya que no ha logrado apoyos significativos y también a nivel interno puesto que el fracaso puede ser utilizado por la oposición, particularmente por el expresidente armenio entre 1998 y 2008 Robert Kocharian, quien es originario de Nagorno-Karabaj y fuera el primer presidente de la autoproclamada República de Nagorno-Karabaj entre 1994 y 1997.

En Armenia y en Azerbaiyán, las muertes de soldados provocarán una demanda social por responder militarmente y esa dinámica de reacciones generará una inercia que durará varios días, aunque consideramos que el interés de los dos Estados es evitar una escalada aún mayor.

A corto plazo, Armenia deberá reorientar sus expectativas para enfrentar la realidad de la falta de apoyo mientras que Azerbaiyán intentará hacer valer el apoyo y el interés turco, así como su posición de importancia en cuanto a la seguridad energética europea.

*Paulo Botta**

Investigador principal

Escuela Superior de Guerra Conjunta / Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina

Los dilemas de la UE y España ante Balcanes Occidentales

Resumen

En este texto se realizará una aproximación a la situación actual de los Balcanes Occidentales en su perspectiva europea. Así, en sus dos primeros apartados se planteará el contexto general de la UE en relación con esta región, las propuestas sobre el cambio de metodología de la política de ampliación y el debate en torno a ellas. También se expondrán los retos a los que se enfrenta el alto representante de la UE en relación con la situación actual de bloqueo en los Balcanes y a la necesidad de la UE de ganar credibilidad en la región. Finalmente, se abordará la necesidad de una estrategia española autónoma en los Balcanes que permita dar coherencia a las posiciones políticas y técnicas que se vayan adoptando en el marco de la UE, y para dar un mayor y mejor impulso a las relaciones bilaterales con estos países, donde España es percibida de manera muy positiva.

Palabras clave

Balcanes Occidentales, UE, España, Kosovo, ampliación.

***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 dilemmas of EU and Spain towards Western Balkans

Abstract

An approach to the current situation of the Western Balkans in their European perspective will be made in this text. Thus, in its first two sections, the general context of the EU in relation to this region, the proposals regarding the change in the methodology of the enlargement policy and the debate around them will be raised. The challenges facing the EU High Representative in relation to the current blockade situation in the Balkans and the need for the EU to gain credibility in the region will also be exposed. Finally, the need for an autonomous Spanish strategy in the Balkans that allows coherence to the political and technical positions that are adopted within the EU framework, and to give greater and better momentum to bilateral relations with these countries will be addressed, where Spain is perceived in a very positive way.

Keywords

Western Balkans, European Union, Spain, Kosovo, enlargement.

¿Cambio de ciclo en las relaciones UE y Balcanes?

En 2020 daba comienzo un nuevo ciclo político en el marco de la UE que situaba a los mandos de su política exterior al, hasta ese momento, ministro de Exteriores español, Josep Borrell. Uno de los principales retos que se ha marcado durante su mandato ha sido el refuerzo de la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales. De hecho, en su discurso del 7 de octubre de 2019, frente a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento, donde solicitaba su aprobación como alto representante para la Política Exterior de la UE, situó de manera clara su prioridad con la reforma y el proceso de integración de los Balcanes Occidentales, por delante de otros desafíos y retos tales como la integridad territorial ucraniana, la vecindad sur, África o América Latina, las relaciones con Rusia o con Estados Unidos¹. Así, a finales de enero de 2020, realizó su primera visita oficial a Kosovo y Serbia mostrando su voluntad de avanzar en un diálogo entre ambos que desbloqueara la situación².

En esta misma comparecencia afirmó que esta nueva Comisión, que pretende ser más geopolítica, debe comenzar por solucionar las cuestiones más cercanas, en este caso la cuestión del proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales. Del mismo modo, la nueva presidenta de la Comisión, Van der Leyen, en su discurso de presentación de la Comisión introdujo la cuestión de los Balcanes como una de las prioridades de este nuevo equipo afirmando que «hemos de demostrar a nuestros amigos de Balcanes Occidentales que compartimos el mismo continente, la misma historia y la misma cultura y que también compartiremos el mismo destino. Nuestra puerta permanece abierta»³. Una clara muestra de la proactividad con la que la Comisión quiere abordar esta cuestión. Una posición muy diferente a la adoptada por la Comisión Juncker que precisamente en su toma de posesión como presidente del Ejecutivo comunitario sentenció que «No habrá ampliación durante los próximos cinco años [...]. La UE necesita hacer una pausa en sus procesos de ampliación para poder consolidar lo

¹ Hearing of Josep Borrell, 7 octubre 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>
<https://www.europarl.europa.eu/news/es/hearings2019/audiencias-publicas-2019/20190910STO60709/josep-borrell-espana>.

² «Borrell inicia mañana en Kosovo y Serbia su primera visita a los Balcanes». *La Vanguardia*. 29 enero 2020. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200129/473209794528/borrell-inicia-manana-en-kosovo-y-serbia-su-primera-visita-a-los-balcanes.html>

³ «Von der Leyen: EU's door to the Western Balkans should remain open». *European Western Balkans*. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/27/von-der-leyen-eus-door-to-the-western-balkans-should-remain-open/>.

realizado hasta ahora con 28 Estados [...]. Bajo mi liderazgo, las negociaciones continuarán, especialmente con los Balcanes Occidentales que necesitan una perspectiva europea»⁴.

A lo anterior habría que sumarle la parálisis de las iniciativas adoptadas por parte de la Comisión durante todo el mandato de Juncker y Mogherini a la que se llegó durante el en dos procesos promovidos desde Bruselas con destino en la región: el Acuerdo de Bruselas, de 2013, y el lanzamiento del Proceso de Berlín, en 2014.

El Acuerdo de Bruselas

El compromiso mediador de la UE comenzó bajo los auspicios de la Comisión Barroso, en 2011, y su objetivo era impulsar el diálogo y la normalización de relaciones entre Belgrado y Pristina. Los diálogos técnicos tuvieron lugar entre 2011 y 2012 sobre cuestiones tales como la libertad de circulación, reconocimiento de los documentos de viaje, títulos universitarios o relaciones comerciales entre otros. A partir de 2012, entraron en liza los diálogos políticos que concluyeron, en 2013, con la firma en abril del acuerdo conocido como Acuerdo de Bruselas y cuyo nombre técnico es *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations*⁵. Este documento, de apenas dos folios y 15 puntos, tenía dos objetivos fundamentales. El primero, crear una comunidad de municipalidades serbias en el norte de Kosovo con autonomía en materias como el desarrollo económico, educación, sanidad, y planificación rural y urbana. El segundo, desarticular las estructuras administrativas serbias, al tiempo que este territorio integraba a su policía y sistema judicial en el sistema kosovar. A lo anterior se sumaba el compromiso de las partes a no bloquear la entrada del contrario en la UE.

⁴ «Fatigued EU Downgrades Enlargement Portfolio». *Balkan Insight*. 11 septiembre 2004. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://balkaninsight.com/2014/09/11/eu-downgrades-its-enlargement-portfolio-1/>.

⁵ «Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations». *RTS*. Abril de 2013. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>.

También aparecía en este documento la denominación bajo la que Kosovo podría aparecer en los foros internacionales y regionales. Este proceso sería uno de los elementos esenciales en el camino hacia la integración de la UE de ambos territorios. El reconocimiento del Estado kosovar no se puso en ningún momento sobre la mesa de negociación, pero la normalización permitiría el desbloqueo internacional de Kosovo y el refuerzo de su soberanía. Esto quedó definido como la «ambigüedad constructiva» de la UE.

A todas luces este diálogo no ha dado, por el momento, los resultados esperados tras atravesar por distintas fases. Así, se ha pasado, de una aparente negociación bilateral, a finales del verano de 2018, entre el presidente serbio, Aleksandar Vučić, y su contraparte kosovar, Hashim Thaçi, sobre la posibilidad de modificación fronteriza entre ambos territorios para llegar a un acuerdo⁶; hasta el boicot comercial iniciado por Pristina en noviembre de 2018, donde imponía unas tarifas aduaneras del 100 % a los productos procedentes del resto Serbia y radicalizando el discurso. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el Quinteto (Estados Unidos, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido), el diálogo continuó bloqueado hasta julio de 2020.

El Proceso de Berlín

El Proceso de Berlín nació con la intención de revitalizar la perspectiva europea de los países de Balcanes Occidentales. Fue una forma de dar esperanza e intentar recobrar credibilidad por parte de la UE en la región. Se trata de una iniciativa intergubernamental en la que participan los países de Balcanes Occidentales en el marco de la política de ampliación (Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte, Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo)⁷, junto con algunos miembros de la UE como Austria, Bulgaria, Croacia, Francia, Grecia, Alemania, Italia, Polonia, Eslovenia y, hasta la materialización del *brexít*, el Reino Unido. Sus objetivos principales eran proporcionar resultados tangibles y concretos sobre el proceso de preadhesión. Una suerte de renovación de los compromisos adoptados y establecidos a través de las hojas de ruta.

⁶ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «Fronteras balcánicas». *El País*. 6 noviembre 2018. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/11/05/opinion/1541441038_557369.html.

⁷ Aunque España no reconoce a Kosovo, sin embargo la política de ampliación europea incorpora a Kosovo en este marco.

Política de Ampliación y Vecindad UE. Los Balcanes Occidentales. [Fecha de consulta 23/9/2020]. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>.

El Proceso de Berlín debía lanzar el mensaje político del compromiso de los Estados miembros con la perspectiva europea de los Balcanes y resaltar el valor añadido que estos aportaban a la propia UE. Además, había sido pensado como herramienta esencial para el refuerzo de la cooperación regional y los procesos de transformación de estos países.

Esta iniciativa conjuga reuniones anuales multilaterales organizadas en diversos foros: las cumbres de Balcanes Occidentales, los Foros de Sociedad Civil Organizada, Foros de Empresarios o Foros de Juventud. Berlín, sede de la primera de estas reuniones en 2014, que han seguido celebrándose anualmente hasta la fecha en Viena (2015), París (2016), Trieste (2017), Londres (2018), siendo la última la celebrada en Poznan en 2019⁸, aplicando una metodología que gusta mucho en Bruselas, conocida como *public diplomacy* o *person-to-person diplomacy*.

Este era el contexto que el nuevo alto representante para la Política Exterior se encontró al llegar a su nuevo destino. La premisa de partida del nuevo representante para la Política Exterior de la UE era «Si los europeos no somos capaces de poner orden o de estabilizar los Balcanes, vamos a dejar de llamarnos potencia geopolítica»⁹.

El proceso de ampliación, a revisión

En paralelo a la toma de posesión de Borrell como nuevo alto representante, tuvo lugar un suceso que complicó todavía más la perspectiva europea de algunos de los países de la región. Durante el Consejo Europeo de octubre de 2019, Francia decidió paralizar el proceso de adhesión de Albania y Macedonia del Norte¹⁰ por segunda vez consecutiva. Las razones se fundamentaban sobre el argumento de la inviabilidad de incorporar a nuevos miembros hasta que la UE saliera de la situación de «policrisis» en la que se encontraba. Tanto Albania como Macedonia del Norte recibieron de manera inesperada esta negativa, puesto que ambos consideraban que habían cumplido con la hoja de ruta propuesta desde Bruselas, especialmente Macedonia del Norte con la

⁸ «The Berlin Process. Information and Resource Centre». [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://berlinprocess.info/>.

⁹ «¿Qué opina el nuevo alto representante?». *EuroActiv*. 2 diciembre 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/que-opina-el-nuevo-alto-representante/>.

¹⁰ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «Nueva Agenda Europea en los Balcanes». *Revista Política Exterior* n.º 192. Noviembre/diciembre, 2019, pp. 2-7.

consecución del Acuerdo de Prespa, en junio de 2018¹¹, sobre el cambio de nombre con Grecia.

Fue entonces cuando se abrió la discusión sobre la metodología y criterios a seguir en los futuros procesos de ampliación. Y comenzaron a aparecer nuevas propuestas de aproximación a la región. Por un lado, aquellos que planteaban romper con el marco de la política de ampliación y abrir una nueva negociación con estos países sin ofrecerles la incorporación a las instituciones europeas, pero sí acceso al mercado único en una suerte de nuevo Espacio Económico Europeo¹². Por otro, los que proponían mantener el marco de la ampliación con cambios en la metodología de negociación con los países candidatos¹³, incluida una propuesta francesa al respecto¹⁴.

Durante las seis semanas que separan la decisión de frenar el proceso de ampliación y la toma de posesión de la nueva Comisión el día 1 de diciembre de 2019, proliferaron los debates sobre las propuestas y las consecuentes especulaciones al respecto, junto con el malestar de los países de Balcanes Occidentales por el cambio de posición de la UE. Todo el mundo esperaba el posicionamiento del alto representante en su relevo de Mogherini.

Y Borrell, en diversas entrevistas, fue tajante y se posicionó muy claramente por mantener el marco general de la política de ampliación, eso sí, cambiando la metodología, pero sin alterar el objetivo final de la misma que es la adhesión de estos países a las instituciones europeas. Es más, subrayó, de manera coordinada con la presidente Von der Leyen que «hay que modificar la forma de funcionar, pero no podemos esperar a que arreglemos nuestros problemas internos para empezar a ofrecer una perspectiva europea a los que están esperando».

¹¹ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «¿Cambio de nombre y fin de las disputas entre Atenas y Skopje?». *Agenda Pública*. 3 de diciembre de 2018. [Fecha de consulta 24/7/2020]. Disponible en <http://agendapublica.elpais.com/cambio-de-nombre-y-fin-de-las-disputas-entre-atenas-y-skopje/>.

¹² «Coup de grâce – Delors and squaring the circle–Norway in the Balkans». *European Stability Initiative*. 25 octubre 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Coup%20de%20grace%20-%202025%20October%202019.pdf>.

¹³ DELEVIC, Milica; PRELEC, Tena. «Flatter and faster: New Western Balkans pathways to the EU». *ECFR*. 24 octubre 2019.

¹⁴ HERSZENHORN, David M. y MOMTAZ, Rym. «France outlines proposal to overhaul EU accession process». *Político*. 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.politico.eu/article/france-outlines-proposal-to-overhaul-eu-accession-process/>.

Los retos del alto representante para la Política Exterior en los Balcanes

Por tanto, aparentemente, no existían dudas sobre la continuidad del proceso, aunque sí en relación con la estrategia a seguir, así como la forma de trabajo con estos países. Tres son los ejes de trabajo sobre los que se pensó articular la aproximación a la región.

El primero de ellos, el que se sostiene sobre el diálogo Belgrado-Pristina o Acuerdo de Bruselas. Como se ha comprobado se ha avanzado muy poco en las negociaciones entre ambas partes. Este es el primer reto del alto representante. Impulsar el diálogo de nuevo y avanzar en el proceso negociador de las partes. Y, a pesar de que Europa se encontró sumida en una situación de pandemia en 2020, el diálogo se ha revitalizado con conversaciones durante el mes de julio y septiembre de ese año.

El segundo eje es el del desbloqueo de la situación en Bosnia-Herzegovina, quizá la cuestión más complicada de toda la región, dada su complejidad territorial y sociopolítica, con el bloqueo permanente de la República Srpska y la ausencia de reemplazo de una élite política que permita abrir una fase de negociación con algún viso de éxito. Y, por supuesto, que desde los Estados miembros y desde Bruselas se abandone la posición del *laissez-faire* mediante el que, a cambio de mantener la estabilidad, no habría intervenciones que interfirieran con los actores políticos y, por lo tanto, renunciando a procesos de europeización esenciales para una futura integración del país en las estructuras europeas.

El tercero, el fomento de una cooperación regional de manera activa, no solo en lo correspondiente a infraestructuras y relaciones políticas y económicas, sino también a través del impulso político al Proceso de Berlín de una manera más activa. También aquí, el alto representante deberá dar un impulso político sustantivo que permita recuperar tanto credibilidad como confianza en la UE, ya que el rechazo del Consejo Europeo a la adhesión de Albania y Macedonia del Norte, sin duda, le ha hecho perder parte del capital político ganado hasta ese momento.

La reanudación del diálogo Pristina-Belgrado y el papel de la UE

El 24 de junio de 2020, los medios de comunicación se hacían eco de la acusación de la Fiscalía del Tribunal Especial para Kosovo, con sede en La Haya, contra el presidente de Kosovo, Hashim Thaci. Se le imputan 10 cargos de crímenes de guerra y contra la humanidad como consecuencia de su implicación en más de un centenar de asesinatos durante la guerra de 1998-1999 que enfrentó a albaneses y serbios en territorio kosovar. Thaci fue, durante ese periodo, guerrillero del Movimiento de Liberación Nacional (UCK, por sus siglas en albanés).

Thaci no ha sido el único político kosovar imputado en esta causa. También lo ha sido el presidente del partido de Thaci, Kadri Veseli. Esto ha generado un fuerte impacto en la ya convulsa política kosovar que ya el 23 de marzo 2020 era objeto de una moción de censura que hacía caer al Gobierno de coalición de Albin Kurti, y que era ganada por el centroderecha kosovar gracias, entre otros, al presidente ahora acusado.

Los cargos emitidos por la Fiscalía, junto con algún otro sobre tráfico de órganos, no era algo nuevo. En 2010, el Consejo de Europa ya había acusado en un informe a Thaci de ser la cabeza visible de una organización que había traficado con órganos y armas entre 1998 y 1999¹⁵. Esta nueva acusación no ha hecho sino debilitarle políticamente todavía más, lo que hace cada vez más complicado el avance de las negociaciones entre Pristina y Belgrado para llegar a descongelar el conflicto. Por su lado, su homónimo, Aleksander Vucic, a pesar de haber obtenido una contundente victoria en las elecciones del 22 de junio de 2020, no ha dejado de estar cuestionado por mor de las constantes acusaciones de deriva autoritaria y fraude electoral.

Justo en fechas cercanas, el 27 de junio de 2020, estaba prevista una reunión entre Kosovo-Serbia bajo los auspicios de Washington, impulsada por el delegado especial del Gobierno Trump para los Balcanes, Richard Grenell. La primera consecuencia de la acusación de La Haya fue la renuncia a acudir a dicha reunión del presidente kosovar Thaci y también de su primer ministro Hoti a asistir a dichas conversaciones con sus homólogos serbios y la mediación norteamericana.

¹⁵ «Kosovo PM is head of human organ and arms ring, Council of Europe reports». *The Guardian*. 14 diciembre 2010. [Fecha de consulta 24/7/2020]. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2010/dec/14/kosovo-prime-minister-like-mafia-boss>.

Esta oportuna cancelación hizo posible que la UE pudiera volver a retomar la iniciativa en la mediación del conflicto, una iniciativa que dormía el sueño de los justos desde el año 2018. El gran temor de Bruselas era que el acuerdo que se pretendía firmar en Washington incluyera, además de un paquete económico, algún tipo de intercambio territorial que permitiera a Serbia el reconocimiento de Kosovo. El error de Estados Unidos fue no haber cerrado antes el trato en la Conferencia de Seguridad de Munich¹⁶, donde el primer ministro kosovar, Albin Kurti, fue excluido; el único con competencias constitucionales para firmar acuerdos, siendo su posición la de la reciprocidad de las relaciones bilaterales y el rechazo al cambio de fronteras. Al mes siguiente se produciría el cambio de Gobierno en Kosovo.

En abril de 2020, la nueva Comisión se comenzaba a mover nombrando al diplomático eslovaco Miroslav Lajcak como representante especial para el Diálogo entre Pristina y Belgrado, que ha sido el encargado de organizar la reunión del 16 de julio de 2020 entre las partes donde la UE ha recuperado la iniciativa¹⁷. Los temas que se abordaron en esta reunión se centraron en las personas desaparecidas y desplazadas y en la cooperación económica. La principal conclusión que se ha extraído ha sido la explícita voluntad de diálogo entre las partes. La próxima reunión tendrá lugar en septiembre en Bruselas, si la pandemia lo permite.

Va a ser esencial que la UE y su alto representante sean lo suficientemente convincentes a la hora de abordar estratégicamente su papel de mediador. No parece que la oferta de la condicionalidad europea esté dando los resultados que se esperaban para desatascar el conflicto. Se van a tener que armar de grandes dosis de ingenio, así como un cambio en la aproximación al tema, si se pretenden conseguir resultados. Además, deberán tener en consideración la situación que se vive en cada uno de estos territorios, así como sus propias estrategias geopolíticas, con Vucic mirando cada vez más hacia China y Rusia, y el Gobierno kosovar afianzando sus vínculos con Trump.

¹⁶ «Informe de Seguridad de Múnich 2020, 14 al 16 de febrero». [Fecha de consulta 23/7/2020].

Disponible en: <https://securityconference.org/>.

¹⁷ «The Belgrade-Pristina dialogue is starting again». 17 julio 2020. [Fecha de consulta 23/7/2020].

Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/83102/belgrade-pristina-dialogue-starting-again_en.

Posición española: la necesidad de una agenda propia en Balcanes Occidentales

A pesar de la enorme capacidad de atracción que España tiene en la región, nunca ha tenido ni interés ni visión política y estratégica en los Balcanes Occidentales. Más allá de vínculos históricos extremadamente simbólicos como, por ejemplo, la participación de brigadistas internacionales yugoslavos en la Guerra Civil española o, más recientemente, gracias al papel desempeñado por las tropas españolas en los conflictos que arrasaron la región durante los 90, así como la presencia de personalidades políticas puntuales en altos cargos de las misiones internacionales desplegadas en la zona¹⁸. La conclusión de todo ello es que España siempre —o casi siempre—, se ha replegado hacia posiciones meramente reactivas ante lo que sucedía en estos países.

Las autoridades españolas, independientemente de su signo político, han tendido a seguir la posición mayoritaria de sus colegas europeos sin mostrar un mayor interés. El único momento en que se quebró esta disciplina fue cuando el presidente Aznar autorizó a la Fuerza Aérea española a participar en la campaña de la OTAN contra Serbia, una misión que no contaba ni con una resolución de la ONU ni tampoco con el consenso en el marco de la UE¹⁹. Este acontecimiento fue histórico por varias razones. Fue la primera vez que España actuó contra el derecho internacional desde 1978; también por primera vez el Gobierno de Madrid tomaba partido en Balcanes Occidentales; y, por último, era la primera vez que la OTAN lanzaba un ataque en 50 años sin la autorización de la ONU.

Tras este episodio han sido dos los ministros de Asuntos Exteriores que han jugado un papel más relevante en la región: Josep Piqué (2000-2002) y Miguel Ángel Moratinos (2004-2010). Ambos estimularon el comercio y las inversiones entre España y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) como parte de una agenda política que perseguía la estabilización de la región. Luego, en 2008, llegó Kosovo.

El proceso de secesión del territorio de Kosovo ha marcado sin ningún género de dudas la agenda posterior española en la región. El no reconocimiento del nuevo

¹⁸ Carlos Westerndorp fue nombrado alto representante para Bosnia-Herzegovina en 1997 y Felipe González nombrado en 1998 representante especial de la Presidencia de la OSCE para la República Federal de Yugoslavia.

¹⁹ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «Spain: Kosovo's Strongest Opponent in Europe». En: ARMAKOLAS I., Ker-Lindsay J. (eds.). *The Politics of Recognition and Engagement. New Perspectives on South-East Europe*. Cham: Palgrave Macmillan 2020.

Estado la dejaba en minoría frente al resto de socios. Solo cinco países en la UE no han reconocido a Kosovo: Eslovaquia, Chipre, Grecia, Rumania y España. La presión ejercida por EE. UU. para el reconocimiento no tuvo nunca ninguna oportunidad ante la latente vinculación entre la situación de la provincia autónoma de Kosovo y las siempre delicadas relaciones de Madrid con País Vasco y, sobre todo en aquel momento, con Cataluña²⁰.

La llegada de Josep Borrell al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y su posterior transferencia como alto representante para la UE han marcado un antes y un después en la posición española en la región. Desde el año 2018, la postura española en relación con Kosovo se ha suavizado tímidamente. Ahora se escucha y se debate sobre esta cuestión, algo absolutamente vetado desde 2010. Esto no significa que se vaya a reconocer a Kosovo, ni mucho menos; simplemente, se hace política con el diálogo y la escucha.

Sería muy relevante para España, como uno de los países más importantes de la UE, jugar un papel más activo, con posiciones propias en relación con los Balcanes Occidentales al igual que lo están haciendo otros Estados miembros. Ir con posiciones propias al Consejo Europeo, generar intereses en la región, aprovechar nuestro «poder blando» entre las poblaciones balcánicas debería sumar. Para ello, es fundamental que se comience a participar en los foros internacionales como el Proceso de Berlín, donde se discuten estas cuestiones tal y como han hecho Francia, Italia, el Reino Unido o Polonia.

Francia, siempre atenta a las oportunidades geopolíticas que se abren en su entorno, adoptó su estrategia hacia Balcanes Occidentales a finales de abril de 2019²¹. La idea oficial detrás de esta estrategia es la de complementar y apoyar el trabajo de la UE para apoyar la convergencia de esta región con Bruselas. Además, se trata de complementar el trabajo que desarrolla Francia en el marco del Proceso de Berlín. La agenda subyacente incluye el impulso de las relaciones económicas bilaterales con estos países y el refuerzo de los vínculos políticos con los mismos. Ganar presencia y aliados, sustituir al Reino Unido en la región como su valedor frente a Bruselas.

²⁰ FERRERO-TURRIÓN, R. «The consequences of state non-recognition: the cases of Spain and Kosovo». *European Politics and Society*. 2020. DOI: 10.1080/23745118.2020.1762958.

²¹ «Macron published a new Strategy for the Western Balkans». *European Western Balkans*. 1 mayo 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://europeanwesternbalkans.com/2019/05/01/macron-published-new-strategy-western-balkans/>.

Polonia, por su parte, además de participar también en el Proceso de Berlín, forma parte del Grupo de amigos de la ampliación, un grupo informal de Estados miembros que apoyan el proceso de ampliación de manera activa²². Además, mantiene relaciones bilaterales periódicas con los países de la región que incluyen: programa de inversiones en infraestructuras, conectividad, etc.

Ambos casos son un ejemplo de cómo dos países que no se encuentran en la región han creado su propia agenda en relación con los Balcanes Occidentales generando confianza entre su clase política, pero también entre los ciudadanos y aprovechando la generación de sinergias para realizar inversiones.

Una de las principales tareas que tiene la UE por delante es la de ganar una credibilidad que está perdiendo a marchas agigantadas a favor de otras potencias regionales y globales como Rusia, China o Turquía. La implicación de los Estados miembros en la región es una de las sinergias que generaría interconexiones y, por tanto, un mayor vínculo y percepción de presencia de los europeos en la región.

España se encuentra en una posición excelente para poder establecer estas relaciones con los Balcanes. La percepción que se tiene de los españoles y de España es muy positiva. España siempre ha sido considerada como un país neutral en los conflictos de la zona y, por lo tanto, es un socio de «fiar». Los temas sobre los que construir lazos y relaciones van desde la memoria histórica, el fútbol, la cultura o la lengua. Esto permitiría ir construyendo una agenda española en la región que haría ganar presencia y aumentaría los lazos con futuros Estados miembros, pero, sobre todo, permitiría hablar con voz propia en el Consejo Europeo para defender sus propios intereses y marcar la agenda, y así evitar que cualquier posición que se adopte desde Madrid sea interpretada como una reacción provocada por los asuntos internos del país.

²² Poland External Relations. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.gov.pl/web/diplomacy/western-balkans>.

Conclusiones

Parece evidente a todas luces la necesidad de actuar y ofrecer una perspectiva europea creíble a los Balcanes. La UE tiene todavía un cierto margen de maniobra. A pesar de haber perdido una gran cantidad de capital político en la región, todavía existe la posibilidad de cambiar el rumbo. Desde luego, un nuevo fracaso en esta región, serían malas noticias tanto para la zona como para la UE y muy buenas para los líderes autocráticos locales y para otras potencias regionales que tendrían el terreno abonado a adquirir una importante presencia geopolítica en la región, mucho mayor de la que ya tienen.

Es también obvio que Borrell está dispuesto a invertir capital político y energías para conseguir avanzar en este dossier tan complicado. Y esto es algo que se observa en los pasos que ha ido dando desde su toma de posesión. El viaje en enero a la región y la reanudación del diálogo entre Pristina y Belgrado, en julio de 2020, son sin duda buenas señales.

España, por su parte, necesita tener una agenda propia en relación con la región. La articulación de esta agenda no tiene por qué llevar acompañada ninguna cuestión sensible para las autoridades. El trabajo bilateral con los países y la presencia en los foros internacionales que apoyan la integración regional serían dos primeros pasos que ayudarían a comenzar a construir esa agenda propia.

*Ruth Ferrero-Turrión**

Universidad Complutense de Madrid
@RFT2

Política de defensa de Japón

Resumen

Desde 1945, la política de defensa japonesa ha estado condicionada por su Constitución y por los acuerdos con Estados Unidos. Estas limitaciones no han impedido que las Fuerzas de Autodefensa (FAD) se hayan desarrollado hasta niveles significativos. Tanto los políticos como la sociedad japonesa han sido muy cautelosos con el papel que las FAD tienen que jugar en el Japón actual. En los últimos años, y ante la amenaza de China y de las posturas de Corea del Norte o Rusia, esta situación está cambiando. A nivel político, se está replanteando el papel de las FAD como elemento de influencia exterior. En segundo lugar, la sociedad japonesa empieza a tener sensación de amenaza. Finalmente, aunque la protección estratégica norteamericana parece garantizada, han surgido dudas sobre si se mantendrá a toda costa.

La actual política de defensa japonesa está afectada por tres variables: mayor conciencia política del papel de las FAD como herramienta de influencia en el exterior, mayor percepción de las amenazas por parte de la sociedad japonesa, y las dudas sobre la solidez de la alianza norteamericana que ha llevado a intensificar relaciones con otros países y a potenciar soluciones autónomas.

Palabras clave

Japón, política de defensa, capacidades militares, industria de defensa, política de adquisiciones, presupuesto de defensa.

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

Japanese Defence Policy

Abstract

Since 1945, Japanese defence policy has been constrained by constitutional limitations and by the agreements with the United States. These limitations have not prevented the Japan Self-Defence Forces (JSDF) from developing to significant levels. Politicians and Japanese society have been very cautious about the role that the JSDF has to play in Japan. In recent years, and in the face of the threat of China and the attitudes of North Korea or Russia, this situation is changing. At the political level, the role of the JSDF as an element of external influence is being reconsidered. Second, Japanese society starts to have a sense of threat. Finally, while American strategic protection seems guaranteed, doubts have been raised as to whether such protection will be maintained at all costs.

Japan's current defence policy is affected by three factors: increased political awareness of the role of the JSDF as a tool for influence abroad, a greater perception of threats by Japanese society, and doubts about the strength of the USA alliance that has led to intensify relationships with other countries and to enhance autonomous solutions.

Keywords

Japan, defence policy, military capabilities, defence industry, acquisition policy, defence budget.

El marco general de la política de defensa japonesa

El marco de la política de defensa japonesa ha estado limitado por la Constitución cuyo artículo 9 hace mención al rechazo del uso de la fuerza para resolver disputas internacionales. Tradicionalmente se ha debatido la interpretación de su contenido. Actualmente, existe un consenso, no sin discusiones, sobre las siguientes premisas:

- La Constitución permite el uso de la fuerza cuando Japón sufra un ataque armado.
- Teniendo en cuenta la transformación del entorno de seguridad, un ataque armado contra un país extranjero puede afectar a la soberanía japonesa.
- En ese caso el uso de la fuerza se autorizará:
 1. Cuando un ataque a un aliado amenace la supervivencia de Japón o constituya un peligro claro para los derechos y libertades de los japoneses.
 2. Cuando no haya otros medios que garanticen la protección de los intereses esenciales japoneses.
 3. Siempre con el máximo respeto al derecho internacional.

La política de defensa se fundamenta en un documento base aprobado en 1957 por el Consejo de Defensa Nacional. Conceptualmente, el principal documento político de referencia es la *Estrategia de Seguridad Nacional* aprobada por el primer ministro. Ambos documentos establecen la premisa de que Japón busca un pacifismo activo basado en la cooperación internacional que preserve la seguridad nacional y la estabilidad en la región Asia-Pacífico.

Las principales directrices en materia de política de defensa están reflejadas en el *Libro Blanco*, cuya última versión se publicó en 2019 y que, en julio de 2020, se ha actualizado como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Las capacidades operativas necesarias se definen en el programa de defensa nacional que cubre un periodo de diez años. Los objetivos presupuestarios y de equipamiento se regulan en un programa a medio plazo que cubre periodos quinquenales y del que deriva el proyecto de presupuesto de defensa para cada año fiscal¹.

¹ La página web del Ministerio de Defensa japonés incluye información muy completa de todos los documentos de referencia. Disponible en www.mod.go.jp. El año fiscal japonés comienza el 1 de abril de cada año.

La principal amenaza considerada es el desarrollo de armamento nuclear en Corea del Norte. Para contrarrestarla, se plantea de forma prioritaria la cooperación con Estados Unidos y Corea del Sur.

En segundo orden de prioridad está la preocupación por las actividades militares de China y Rusia, las primeras en la zona al sur de Okinawa, y las segundas en la zona entre Hokaido, las Kuriles y Sajalin. El número de intrusiones en el espacio aéreo japonés ha pasado de un promedio de menos de una diaria, en 2012, a casi tres en 2019. De ellas, un 55 % proceden de China y un 43 % de Rusia. En el último año, las autoridades japonesas han informado de un total de 947 incursiones².

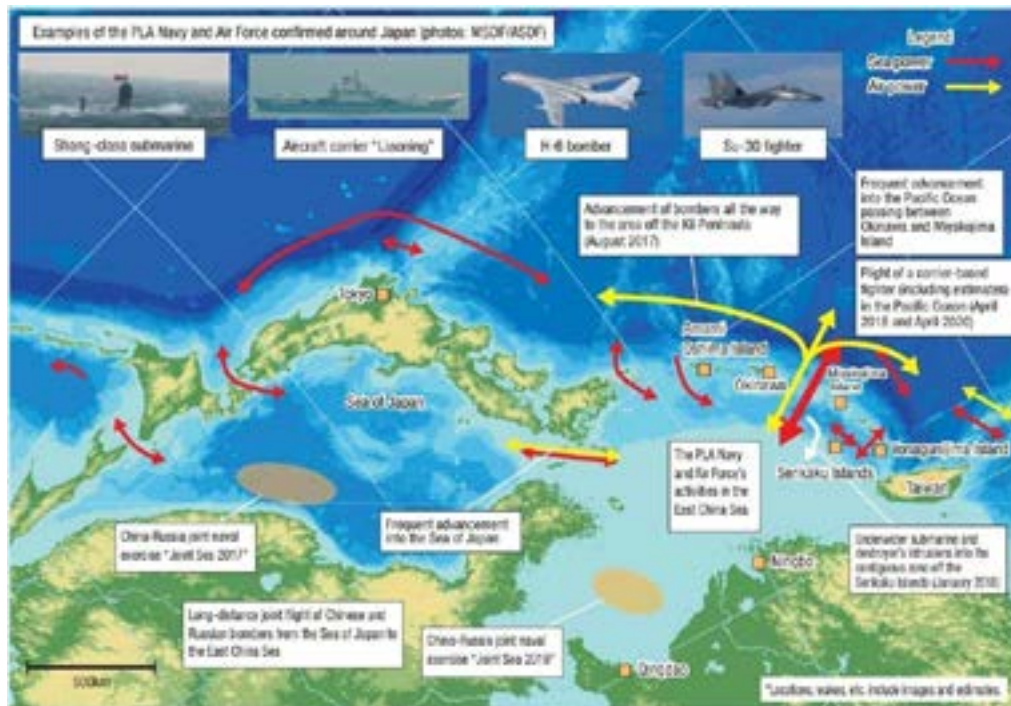


Figura 1. Actividades chinas alrededor de Japón y zonas en disputa.
Fuente: Defense of Japan White Paper Digest, 2020.

Las penetraciones de buques chinos en aguas japonesas son un motivo de especial preocupación³ y ha llevado a Japón a potenciar la guardia costera. Solo en 2019,

² [Consultado el 31 de agosto de 2020]. Disponible en thediplomat.com/2020/02/japan-intercepts-chinese-military-aircraft-523-times-in-9-months.

³ [Consultado el 31 de agosto de 2010]. Disponible en nationalinterest.org/blog/buzz/japans-east-china-sea-nightmare-too-many-chinese-fighter-jets-and-warships.

según fuentes japonesas, se han identificado más de 1.000 incursiones de buques chinos de diferente tamaño en aguas japonesas. Por otra parte, y para aumentar la seguridad en las islas del mar de China Oriental, especialmente en Senkaku, la Policía Nacional japonesa constituyó en septiembre de 2019 una unidad especial con base en Okinawa con capacidad de actuación en las islas más remotas. A esta lógica responde también la creación de una brigada anfibia.

En cualquier caso, las relaciones chino-japonesas se debaten entre el temor a un dominio estratégico de China en Asia-Pacífico, y la necesidad de mantener unas relaciones estables para favorecer la presencia japonesa en el mayor mercado mundial. Esta lógica tiene su reflejo en la visita realizada por Shinzo Abe a Pekín, en 2018, y en el acuerdo de una visita del presidente Xi Jinping a Tokio, que sería la primera de un dirigente chino desde 2008, y que se aplazó por la COVID-19.

Otras amenazas consideradas para la seguridad nacional de Japón son:

- Terrorismo islámico, en cuanto pueda suponer amenazas a los intereses japoneses o de sus ciudadanos.
- Espacio, un ámbito donde Japón es potencia mundial y donde China y Rusia están desarrollando sistemas antisatélites. Japón ha creado, en 2020, una unidad de misiones en el dominio espacial, dependiente de la Fuerza Aérea, que será responsable de proporcionar comunicaciones vía satélite y servicios de navegación, y de garantizar la defensa de los sistemas propios frente a amenazas externas⁴.
- Ciberespacio. Japón promulgó, en noviembre de 2014, una ley nacional de ciberseguridad y, desde entonces, se han aumentado los efectivos en organizaciones de ciberdefensa y se está potenciando la cooperación internacional en este campo.

Por otra parte, cabe destacar la preocupación por un posible conflicto entre Irán y EE. UU., ya que Japón importa el 90 % del petróleo de los países del golfo Pérsico. La postura japonesa es jugar un papel de mediador. Con esa idea, en diciembre de 2019,

⁴ El anuncio de creación de la unidad, que estará operativa en 2022, fue realizado en el Parlamento japonés por el propio presidente Abe durante su intervención para inaugurar el curso político en enero de 2020. Sobre el programa espacial japonés ver FATTON, L. «Japan's Space Program: Shifting Away from Non-Offensive Purposes?». *Asie Visions*, N.º115, IFRI, July 2020.

el presidente iraní Rohani visitó Tokio y, en enero de 2020, Abe realizó una visita oficial por diferentes países árabes.

En conjunto, la valoración que se hace desde Japón es que su entorno de seguridad se está volviendo cada vez más complejo e inestable. Las actuales directrices de política de defensa se resumen en:

- Disuasión y respuesta en todo tipo de situaciones.
 1. Espacios de soberanía, incluyendo el espacio y ciberespacio.
 2. Defensa contra misiles balísticos.
 3. Respuesta ante desastres naturales.
- Estabilidad en Asia-Pacífico.
 1. Colaboración en ejercicios.
 2. Intercambios en materia de defensa.
 3. Apoyo al desarrollo de capacidades operativas.
 4. Seguridad marítima.
 5. Apoyo a la paz internacional.
 6. No proliferación de armamentos.

La colaboración con Estados Unidos tiene especial interés. Se basa en una alianza estratégica de 1951 revisada en 2015. El tratado bilateral en materia de seguridad data de enero de 1960. El presidente Trump ha declarado que es preciso revisar esa alianza puesto que, en su opinión, está desequilibrada. Sobre la base del acuerdo, los norteamericanos mantienen en Japón a más de 50.000 militares. Japón paga por este despliegue un *simpathy budget* establecido en 1978 y que será de 9.000 millones de dólares entre 2016 y 2020. El acuerdo actual expira en marzo de 2021 y está en revisión. La Administración Trump pide al Gobierno japonés que su contribución se multiplique por cuatro pasando de 2 a 8.000 millones de dólares anuales. Las reclamaciones norteamericanas podrían tener un alcance mayor que su carácter puramente económico y podrían ser un elemento de presión para provocar una mayor implicación japonesa en la seguridad regional, aprovechando una posición más

favorable de la opinión pública japonesa hacia la seguridad nacional⁵. En ese sentido se plantea como alternativa no incrementar la contribución económica al despliegue norteamericano, siempre y cuando el diferencial se destine a incrementar el presupuesto de inversiones de las FAD⁶.

Aunque las relaciones con Estados Unidos son prioritarias no se descarta la colaboración con otros países, sobre todo europeos y asiáticos⁷. Una necesidad que se ha visto reforzada por las dudas surgidas en Japón sobre la solidez del compromiso norteamericano ante eventuales acciones hostiles contra Japón. Así se han intensificado las relaciones exteriores en materia de defensa. Las relaciones con la Unión Europea se fundamentan en dos acuerdos sobre cooperación económica y estratégica. Las relaciones bilaterales con países europeos han aumentado desde 2013 con la firma de acuerdos de cooperación con el Reino Unido, Francia y Alemania. En 2019, se formalizaron acuerdos para apoyo logístico con Canadá y se hizo pública la firma de un MoU de cooperación bilateral con Italia y de otro con Finlandia. En los márgenes de la reunión del G20 en Osaka de junio de 2019 se celebró una cumbre franco-japonesa en la que se aprobó un plan de cooperación bilateral a cinco años, complementario de los existentes sobre transferencia de tecnología y cooperación logística y ejercicios. En Iberoamérica, se están reforzando las relaciones con México, Perú y Chile.

A nivel regional, en la última década, se han potenciado las relaciones con Australia como aliado preferente. El presidente Abe ha impulsado un foro consultivo sobre seguridad en el mar de China, junto con Vietnam y Filipinas, en cuyo marco se ha propuesto la modernización de la base de Subic Bay. Las relaciones japonesas con Filipinas, muy condicionadas por la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, son especialmente relevantes si tenemos en cuenta el difícil momento por el que atraviesan las relaciones de Estados Unidos con el presidente Duterte. En el mismo sentido, las relaciones bilaterales japonesas con Vietnam en el ámbito militar están siendo

⁵ La postura de la sociedad japonesa en seguridad y defensa se trata en PERROIS, Aurelien. «Nationalisme et universalisme: influence dans les débats sociétaux japonais». *Asia Focus* 130, IRIS, janvier 2020. Ver también sobre el papel de Japón como potencia regional COURMONT, B. «Is Japan a middle or an abnormal power?». *IRIS*, diciembre 2018.

⁶ [Consultado el 31 de agosto de 2020]. Disponible en www.defenseone.com/ideas/2019/11/dont-demand-protection-money-japan-do-ask-tokyo-rethink-its-defenses/161497/.

⁷ TSURUOKA, M. y FIOTT, D. «EU-Japan cooperation on defence capabilities: possibilities?». *ARI* 76/2020. Real Instituto Elcano, 22 de mayo de 2020.

percibidas como una mediación para acercar a Hanoi y Washington. Es significativo destacar las relaciones de Japón con India tras la firma, en septiembre de 2019, de un acuerdo que refuerza la cooperación industrial de defensa, a través de una relación más estrecha entre la Acquisition Technology and Logistics Agency (ATLA) y el departamento de Producción para la Defensa de la India. El acuerdo se enmarca en la estrategia japonesa para potenciar la cooperación en el área indo-pacífico⁸. El incremento de las relaciones bilaterales con India ha sido notable en materia naval donde unidades de ambos países han realizado ejercicios con la US Navy.

Cabe destacar la relación entre Japón y Corea del Sur que siempre ha sido complicada por razones históricas y que ha sido objeto de especial atención por parte de Estados Unidos. Es significativa la denuncia realizada por Corea del Sur, en agosto de 2019, del acuerdo bilateral de cooperación en inteligencia con Japón, que se había firmado en 2016 auspiciado por Estados Unidos, y que permitía el intercambio de información sobre el programa nuclear norcoreano. La denuncia se basa en la imposición por Japón de controles a la exportación a Corea del Sur sobre determinados productos para fabricar componentes electrónicos por un supuesto acercamiento entre ambas Coreas. Para Estados Unidos, la denuncia proporciona cierta ventaja para China y Corea del Norte, aunque el intercambio de información se mantiene a través de un acuerdo trilateral entre EE. UU., Corea del Sur y Japón. En cualquier caso, se trata de un paso más en la guerra comercial que enfrenta a Japón y a Corea del Sur, que no es menor en términos materiales. El volumen de relaciones entre ambos países alcanzó los 85.000 millones de dólares, en 2018. Japón controla el 90 % de la producción mundial del llamado *photoresist* un componente que es indispensable para los productos de Samsung, cuyo volumen de negocio representa el 15 % del PIB coreano. Así, un mayor control de las exportaciones japonesas a Corea de estos componentes tiene unas repercusiones importantes desde el punto de vista geoeconómico. En términos porcentuales, el volumen de las operaciones comerciales de Corea del Sur con Japón ha pasado de un 15 % del total en 2001 a un 7 % en 2018. En ese mismo periodo, las relaciones comerciales de Corea del Sur con China habrían pasado del 10 % al 25 % del total.

⁸ Documento titulado *Towards Free and Open Indo-Pacific*, presentado por el Gobierno de Japón en junio de 2019. Ver el análisis de LLANDRES, Borja. «Japón y la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto». *Documento de Opinión* 82/2020. IEEE.

Las Fuerzas de Autodefensa

Las directrices de política de defensa contemplan la actuación de las FAD en los siguientes escenarios:

- Defensa del territorio y espacios de soberanía frente a agresiones directas.
- Apoyo a fuerzas aliadas.
- Reacción ante agresiones que no constituyen un ataque armado: seguridad pública, seguridad marítima, o actividades antipiratería.
- Apoyo a la paz y estabilidad internacionales.

La participación de personal y unidades de las FAD en operaciones exteriores ha seguido un camino, en cierto modo, similar al producido en España desde 1991. En Japón, y no sin debate, desde la primera guerra del Golfo, y especialmente desde el 11S, se ha participado en operaciones de forma significativa (Irak, golfo de Adén, Somalia) incluso liderando alguna (Camboya) casi siempre en el marco ONU. El principal impulsor de la proyección exterior de las FAD han sido el presidente Abe, consciente de su importancia como elemento de acción del Estado⁹. En diciembre de 2019, tras fuerte polémica se aprobó el despliegue de un destructor y dos P-3C para proteger el tráfico de petroleros japoneses en el estrecho de Bab-el-Mandeb. Recordemos que, en junio de 2019, dos tanqueros japoneses fueron atacados en el golfo de Omán. Las unidades japonesas, en misión autónoma, operan desde Yibuti, donde Japón mantiene una base permanente.

Por otra parte, en los últimos años, se han establecido medidas para reorganizar la fuerza, principalmente en cuanto a la estructura de mando conjunta y cambiar la tradicional cultura de servicios independientes. Esta prioridad a la acción conjunta se ha materializado con un ejercicio, en noviembre de 2019, en el que participaron 32.000 efectivos, 1.600 vehículos, 8 buques y 160 aviones, con observadores norteamericanos y australianos. Se planteó un escenario multidominio con actividades en guerra electrónica, ciberespacio, defensa antimisiles y actuación anfibia.

⁹ HORNUNG, J. «With little fanfare, Japan just changed the way it uses its military». *Foreign Policy*, mayo 2019.

Uno de los principales problemas para las FAD es el de reclutamiento por la disminución de la natalidad. En 2018, la población de Japón disminuyó en 448.000 personas. Para compensar esta disminución se han tomado diferentes decisiones:

- Impulsar las aplicaciones militares de la robótica e inteligencia artificial.
- Aumentar el límite de edad de incorporaciones hasta 32 años.
- Autorizar la incorporación de mujeres.

Las FAD tienen autorizado un máximo de 247.000 efectivos, aunque cuentan con algo menos de 230.000 de los que el 61 % sirven en el Ejército, el 18 % en la Armada y el 19 % en las Fuerzas Aéreas. Los servicios conjuntos suponen un 2 % del total.

Dotaciones y política de equipamiento

En términos absolutos, el presupuesto de defensa japonés ha tenido una tendencia general creciente desde la década de 1970. Aunque entre 2004 y 2012 disminuyó en términos reales, a partir de 2013 ha aumentado hasta situarse por encima de los 46.000 millones de dólares de promedio.

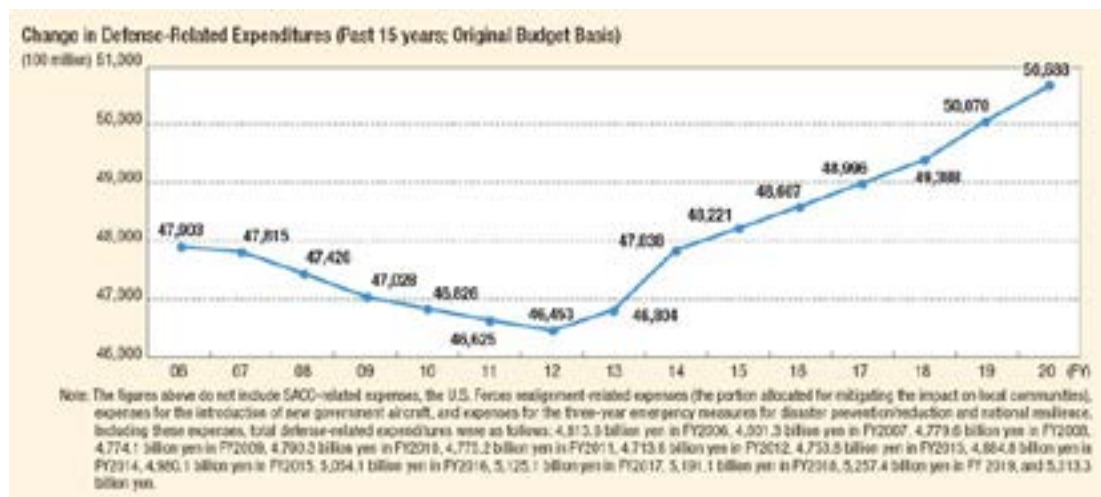


Figura 2. Evolución presupuesto de defensa 2006-2020.

Fuente: Defense of Japan White Paper Digest. 2020.

Este incremento se ha impulsado por Shinzo Abe que ha sido un firme defensor de reformar todo el esquema de defensa japonés y potenciar las FAD. Durante su mandato, el presupuesto de defensa ha crecido un 13 %. Las previsiones contemplan

incrementos hasta 2024 para llegar a unos 57.000 millones de dólares¹⁰. Estos incrementos están sujetos a una norma que no permite que el presupuesto de defensa supere el 1 % del PIB.

El presupuesto aprobado, a finales de marzo de 2020, es de 47.800 millones de dólares, lo que representa un tercio del presupuesto de defensa chino y un 15 % del norteamericano. Incluye, entre otras, partidas de equipamiento para:

- Aviones P1 (ASW) y C2 (transporte) cuyo fabricante es Kawasaki. Dotado con 800 millones de dólares. La capacidad ASW es prioritaria dada la creciente actividad de submarinos chinos. El objetivo de fuerza japonés plantea aumentar de 19 aviones ASW actuales hasta 70 unidades.
- Un submarino convencional adicional de la clase Soryu¹¹, botado en noviembre de 2019 con el nombre de Toryu, y que será el segundo equipado con baterías de ion-litio diseñadas por la empresa GS Yuasa. Dotado con 654 millones de dólares. Su entrega está prevista para marzo de 2021. El programa de submarinos incluye un total de 11 unidades, seis construidos por Mitsubishi Heavy Industries (MHI) y cinco por Kawasaki Heavy Industries (KHI). Con este programa la capacidad submarina japonesa alcanzará un total de 22 unidades.

Se incluyen partidas en apoyo a la alianza con EE. UU. por unos 4.000 millones \$:

- 1.900 millones de dólares para personal japonés empleado en bases norteamericanas.
- 810 millones de dólares para tres F35A y seis F35B.
- Adquisición de 4 aviones KC46A de Boeing.
- 285 millones de dólares para misiles SM3.

El actual programa de equipamiento contempla inversiones totales por un valor de unos 250.000 millones de dólares¹². Los principales programas previstos son:

¹⁰ [Consultado 31 de julio de 2020]. Disponible en <https://asiatimes.com/2020/05/japan-could-carry-the-day-in-a-us-china-conflict/>.

¹¹ Se trata de los submarinos convencionales más grandes del mundo, con 84 metros de eslora, 9 de manga, 2.950 toneladas de desplazamiento en superficie y 4.100 en inmersión. Su velocidad es de hasta 20 nudos en inmersión y 12 en superficie y su autonomía de hasta 11.000 km. Están dotados con seis tubos lanzatorpedos y misiles Harpoon.

¹² Disponible en www.mod.go.jp. Medium Term Defence Program (FY2019-FY2023).

- Dos sistemas de defensa de costas sobre AEGIS. La intención inicial era complementar con instalaciones fijas la capacidad de defensa antimisiles balísticos que proporciona la Armada. En junio de 2020, el ministro de Defensa japonés anunció la paralización de este programa por razones sociales, técnicas y de costes. Una decisión muy controvertida, pero confirmada por el Consejo de Seguridad japonés y que ha sido criticada desde Estados Unidos.
- Misiles HVGP (*hyper velocity gliding projectile*) y antibuque, dotado con unos 60 millones de dólares.
- Adquisición de 9 E2D Hawkeye. La capacidad de alerta temprana es una en las que Japón ha apoyado de forma habitual a Estados Unidos en Extremo Oriente.
- Sistemas de defensa contra misiles balísticos (BMD). El Parlamento japonés aprobó, en 2005, un plan específico para BMD, una capacidad autónoma que se considera cada vez más necesaria puesto que la defensa frente a agresiones de esta naturaleza no se considera garantizada por los Estados Unidos. El actual programa está dotado con unos 500 millones de dólares. En los últimos 15 años, Japón habría invertido entre 7.500 y 9.500 millones de dólares en esta capacidad adquiriendo sistemas basados en buques, sistemas Patriot PAC3 o reformar su sistema general de defensa aérea (dotado con unos 90 millones de dólares adicionales). En el futuro, la capacidad se basará exclusivamente en sistemas embarcados. El octavo crucero con capacidad BMD, el Haguro, entrará en servicio en 2021.
- Modernización de portahelicópteros Izumo y Kaga. Este programa ha provocado mucho debate, puesto que la oposición considera que iría en contra de los preceptos constitucionales. Los defensores de la modernización argumentan que no se pretende disponer de capacidad ofensiva, sino que se mejorarán las capacidades defensivas para hacer frente a una actitud más agresiva desde China. La transformación de los buques es importante para poder operar aviones F35B. Se estima que la modernización del Izumo tendrá un coste de 290 millones de dólares. La del Kaga está prevista en una fase posterior.
- Aviones F35. Esta adquisición se justifica en Japón por razones de política de defensa, y como medida para reducir el déficit comercial con EE. UU. En diciembre de 2018, se anunció la adquisición de 63 F35A y 42 F35B (de estos últimos 18

unidades antes de 2023) y que se añaden a 42 F35A ya en servicio. Japón se convertirá en el principal cliente exterior de F35 y ha pedido ser miembro de pleno derecho del consorcio del programa. En julio de 2020, el Congreso norteamericano ha aprobado la venta de los aviones por unos 23.000 millones de dólares. Los aviones relevarán al 50 % de los 215 aviones del modelo F15J que están teniendo cada vez un mayor desgaste operativo por el aumento de intrusiones en el espacio aéreo japonés¹³. En noviembre de 2019, se aprobaron 4.500 millones de dólares para la modernización de 98 F15J y, en julio de 2020, se ha firmado el acuerdo industrial entre Boeing y MHI.

Aunque en los últimos años se ha iniciado una, de momento, tímida reorientación de la política de adquisiciones hacia sistemas de fabricantes europeos la dependencia de sistemas norteamericanos, sigue siendo importante.

Desarrollo tecnológico

La actual *Estrategia Tecnológica de Defensa* de agosto de 2016 parte de la premisa de que el desarrollo tecnológico es la base de la fortaleza nacional japonesa¹⁴. El documento está en revisión por un grupo de expertos cuyas directrices iniciales hacen énfasis en fomentar la cooperación tecnológica e incluyen también criterios para reformar el modelo de adquisiciones. Es significativa la importancia que se concede a la cooperación internacional en materia tecnológica, especialmente con Estados Unidos, pero sin perder de vista a Europa y Australia¹⁵.

Entre los criterios de actuación están:

- Mejorar el conocimiento industrial y tecnológico.
- Propiciar el desarrollo continuo de tecnología dual.
- Establecer principios de exportación y transferencia de tecnología.
- Establecer medidas de control de derechos de propiedad intelectual.

¹³ BURKE, E. «China's Military activities in the East China Sea: implications for Japan's Air Self-defense force». RAND. Diciembre 2018.

¹⁴ *Defence Technology Strategy. Towards Delivering Superior Defence Equipment and to Secure Technological Superiority*. Las líneas principales de la revisión están disponibles en www.mod.go.jp.

¹⁵ NURKIN, T. y HINATA-YAMAGUCHI, R. «Emerging Technologies and the Future of US-Japan Defense Collaboration». Atlantic Council. Scowcroft Center for Strategy and Security. April 2020.

Entre las medidas concretas que contempla están las siguientes:

- Mantener inversiones en áreas donde se dispone de ventaja tecnológica a un ritmo que permita al menos mantener el diferencial con los competidores.
- Invertir en áreas donde no se dispone de superioridad, pero en las que un retraso tecnológico pueda suponer ventaja competitiva a los adversarios.
- No asignar fondos públicos donde la iniciativa privada es activa.

En concreto se establecen las siguientes áreas de interés:

- Ciberdefensa.
- Espacio.
- Sistemas no tripulados.
- Inteligencia artificial.
- Submarinos y guerra antisubmarina.
- Defensa antimisiles.
- ISTAR.
- Misiles antibuque hipersónicos.
- Capacidades anfibas.

Este último aspecto es especialmente importante para la proyección estratégica sobre islas de soberanía. La recientemente creada brigada anfibia participó, en verano de 2019, en el ejercicio Talisman Sabre en Australia, junto con unidades norteamericanas, australianas, canadienses, neozelandesas y británicas. Para proporcionar capacidades de despliegue de esta brigada, en 2015, se firmó un contrato con Estados Unidos para la adquisición de 22 aviones V22 Osprey por importe de 332 millones de dólares, de los que se han recibido las dos primeras unidades en julio de 2020.

Desde principios de 2020, se están impulsando las actividades de I+D en armas hipersónicas. En marzo de 2020, la agencia ATLA ha difundido una hoja de ruta específica donde se plantea la colaboración con la industria norteamericana. En concreto, se han lanzado programas para desarrollar misiles crucero, antibuque y municiones de hipervelocidad que deberían entrar en servicio en la década de 2030. Muy pocas naciones (China, Rusia y EE. UU.) disponen de esta capacidad tecnológica.

El programa japonés es desarrollado por Mitsubishi, que ha denunciado haber sufrido en 2019 un ciberataque que podría haber filtrado información sensible, aunque no crítica, del proyecto¹⁶. Por otra parte, se busca cooperación con EE. UU. y con otros países en materia de aplicaciones de inteligencia artificial para entornos sintéticos de simulación, tecnologías contra drones o sistemas no tripulados, especialmente capacidades de enjambres y sistemas submarinos.

Industria de defensa

Tradicionalmente, las adquisiciones de sistemas de armas seguían un modelo descentralizado entre servicios. En octubre de 2015, se creó la agencia ATLA para evolucionar hacia un modelo más centralizado y de fomento de desarrollo industrial. En este sentido, todavía falta en Japón una política industrial de defensa, aunque ya se apuntan tres orientaciones desde el Gobierno. En primer lugar, la necesidad de mantener o potenciar el tejido local, aunque las grandes compañías son todavía reacias a entrar de lleno en este mercado, pero las empresas de medio tamaño piden incentivar su presencia en programas de defensa. En segundo lugar, la reorientación de las adquisiciones de Estados Unidos, muy basadas en el sistema FMS y que, a pesar de las fuertes inversiones realizadas, no han producido retornos significativos sobre la industria japonesa. Finalmente, la necesidad de reducir costes en la obtención de nuevos sistemas mediante la participación en proyectos de colaboración internacional. Estos tres factores, se consideran en Japón similares a los que presenta la problemática europea, lo que favorecería un eventual acercamiento entre los países de la UE y Japón para establecer colaboración en tecnologías (inteligencia artificial, tecnologías cuánticas) o en proyectos (vigilancia marítima desde el aire y el espacio) de carácter dual que podían ser más aceptados socialmente.

De esta manera, una de las ideas del nuevo marco estratégico japonés es impulsar el sector industrial de defensa. A pesar de una percepción de reducida presencia en el mercado de defensa internacional, en el *top 100* mundial hay cuatro empresas japonesas: Kawasaki (48), Fujitsu (77), IHI (78) y NEC (99), según el último *ranking* SIPRI.

¹⁶ «Mitsubishi attack likely stole data on new missile». *Asahi*. [Consultado el 22 de mayo de 2020]. Disponible en www.asahi.com/ajw/articles/13388776.

Especial atención se dedica a la industria aeronáutica que, entre 2019 y 2023, se beneficiará de inversiones por un volumen que estimamos en casi 4.300 millones de dólares para los siguientes programas:

- 9 Hawkeye por un total estimado de 2.178 millones de dólares.
- 4 KC46 Pegasus a 229 millones de dólares por unidad.
- 5 KHI C2 por un total estimado de 1.145 millones de dólares.

El programa más destacado de la industria japonesa es el desarrollo de un caza de quinta generación denominado F3, cuyo objeto es relevar la flota de F2 (variante local de F16) en el horizonte 2030. En una primera fase de este programa, Mitsubishi Heavy Industries (MHI) desarrolló, en 2016, un prototipo de avión *stealth*. El presupuesto de 2020 contempla 100 millones de dólares para el desarrollo del concepto y hasta 150 millones adicionales para tecnologías asociadas. Japón, tras considerar varias opciones, ha decidido proceder con el programa en solitario. Las últimas informaciones apuntan a un contratista principal que será MHI, contando como subcontratistas de primer nivel con Kawasaki, Subaru e IHI. Los socios tecnológicos serían las norteamericanas Lockheed Martin, Boeing y Northrop Gruman. El presupuesto total previsto para el programa será de 47.000 millones de dólares para 90 aviones. El Ministerio de Defensa japonés y la Fuerza Aérea esperan tener disponible el marco conceptual a finales de 2020. El calendario inicialmente estimado contempla disponer de un prototipo en 2024, realizar las pruebas de vuelo en 2028 e iniciar las entregas en 2035.

El campo espacial es otro de los que tiene atención preferente desde el punto de vista industrial. Entre las actividades en este ámbito destacamos que, en enero de 2019, la JAXA (Japan Aerospace Exploration Agency) asociada con IHI Aerospace, lanzó siete satélites en un cohete Epsilon 4, lo que constituyó el segundo lanzamiento con éxito de una constelación de bajo coste, tras el anterior realizado un año antes.

La cooperación con empresas europeas es un factor al que se está concediendo cada vez mayor prioridad. En marzo de 2019, se firmó un acuerdo con Kongsberg para dotar de Joint Strike Missiles a la flota de F35. Por su parte, Airbus se está convirtiendo en un suministrador de referencia de helicópteros para la guardia costera de Japón.

La cooperación con la industria alcanza también a algunas acciones comerciales, como el caso de los submarinos para la Marina australiana donde empresas japonesas (Kawasaki y Mitsubishi) habían ofrecido la posibilidad de construir los submarinos en Australia. Este contrato fue finalmente adjudicado a la francesa Naval Group que había recibido un importante apoyo oficial. Es en este campo de acceso a mercados exteriores donde la industria japonesa tiene poca experiencia, puesto que se ha centrado casi de forma exclusiva en su cliente interno.

A finales del mes de agosto, se ha conocido el primer contrato de exportación de sistemas de defensa fabricados por la industria japonesa. Se trata de una operación significativa puesto que el cliente es Filipinas y la operación se ha realizado en un acuerdo Gobierno a Gobierno. El contrato, adjudicado a Mitsubishi por un importe de 103,5 millones de dólares, contempla el suministro de tres radares fijos y uno móvil para vigilancia del espacio aéreo. Se enmarca en un proyecto más ambicioso del Gobierno filipino para modernizar todo su sistema de control del espacio aéreo por lo que la colaboración con Japón tiene también su relevancia desde el punto de vista estratégico.

Cooperación con España

Las relaciones bilaterales hispano-japonesas se enmarcan en un acuerdo marco de 2013 denominado Asociación para la Paz, el Crecimiento y la Innovación. El documento incluye referencias a cooperación en materia de seguridad. En el ámbito de la cooperación tecnológica existe un Programa Conjunto Hispano-Japonés de Innovación (JSIP) entre la NEDO (*New Energy and Industrial Technology Development Organization*) y el CDTI.

En materia de defensa, en 2014, se firmó un MOU de cooperación bilateral. En enero de 2018, la ministra Cospedal realizó un viaje a Japón para impulsar su desarrollo especialmente en el ámbito de emergencias y de cooperación aeronaval. Esta última se inició, en 2017, cuando unidades del Ejército del Aire español y de la Armada japonesa realizaron ejercicios en el golfo de Adén. En enero de 2020, la fragata Victoria realizó ejercicios con buques japoneses en el golfo de Omán.

La evolución, durante los últimos 30 años, de las políticas de defensa de España y Japón presenta ciertas similitudes especialmente en tres áreas:

- Revisión de la alianza estratégica con Estados Unidos.
- Valoración social de las Fuerzas Armadas.
- Papel de las Fuerzas Armadas en la acción exterior del Estado.

En cuanto las relaciones con Estados Unidos, aunque con aproximaciones diferentes, en ambos casos se han reorientado para alcanzar una menor dependencia del compromiso norteamericano con la defensa nacional.

En paralelo, tanto en España como en Japón, las Fuerzas Armadas han pasado a ser la institución más valorada. Entre otros factores en esto ha influido notablemente la participación en operaciones exteriores. Por diferentes razones, en ambos casos se ha producido una mayor cercanía en la relación entre la sociedad civil y sus Ejércitos, aunque también en ambos casos, y por razones diferentes, ambas sociedades son todavía reacias a la participación directa en operaciones de combate.

Tanto en Japón como en España, el proceso se ha producido por una mayor voluntad política de utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de acción exterior del Estado. En el caso japonés, a diferencia de España, de la mano de una mayor percepción social de las amenazas sobre la seguridad nacional.

Conclusiones

Es previsible que, en los próximos años, Japón continúe desarrollando una política activa en materia de seguridad y defensa, con un esfuerzo importante en inversiones en equipamiento, acompañadas de políticas de apoyo a su industria nacional¹⁷. La mayor percepción de la amenaza por parte de los japoneses será determinante en esta evolución, pero políticamente hay intención de potenciar las capacidades militares ante la situación estratégica de la zona. La alianza con Estados Unidos se mantendrá como elemento prioritario, aunque de forma cada vez más cuestionada. En los ámbitos tecnológico e industrial, podría darse mayor prioridad a alianzas con países europeos, lo que abre nuevas oportunidades de mercado. En ese sentido, se está concediendo

¹⁷ SMITH, S. «Japan rearmed. The politics of military power». *Harvard University Press*. Cambridge, Massachusetts: 2019.

prioridad política a dar mayor visibilidad a las capacidades de la industria japonesa en proyectos de defensa de cara a establecer actividades de cooperación en tecnologías estratégicas o alianzas que permitan el desarrollo de modelos de apoyo a la exportación. En esta búsqueda de alianzas, y a pesar de las distancias geográficas, España puede jugar un papel importante.

*Carlos Calvo González-Regueral**
Col. ET. INF. DEM

El laberinto turco

Resumen

Desde la creación de la Turquía moderna la sociedad turca ha estado dividida en dos grandes corrientes: el kemalismo laico y el islam político. El laicismo ha sido siempre apoyado por las fuerzas armadas turcas, las clases sociales mejor formadas y las élites urbanas, mientras que Anatolia y sus zonas rurales se han mantenido siempre fieles a las tradiciones turcas abrazando el islam político.

En este documento se revisará la posición de Turquía en la región y sus relaciones con los demás Estados.

Palabras clave

Turquía, geoestrategia, islam político, Oriente Medio.

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

The Turkish Maze

Abstract

Since the creation of modern Turkey, Turkish society has been divided into two major currents: secular Kemalism and political Islam. Secularism has always been supported by the Turkish armed forces, the better educated social classes, and the urban elites, while Anatolia and its rural areas have always remained faithful to Turkish traditions by embracing political Islam.

This article will review Turkey's position in the region and its relations with other states.

Keywords

Turkey, geo-strategy, political Islam, the Middle East.

Introducción

Turquía se ha definido así misma durante décadas como un puente entre culturas: entre el cristianismo y el islam, entre la cultura occidental y la oriental. Sin embargo, la realidad actual corrobora lo que Huntington afirmaba en la década de 1990: «un puente es una creación artificial de dos realidades sólidas, pero no forma parte de ninguna. [...] es una confirmación de que el país está desgarrado»¹.

Desde la creación de la Turquía moderna la sociedad turca ha estado dividida en dos grandes corrientes: el kemalismo laico y el islam político. El laicismo ha sido siempre apoyado por las fuerzas armadas turcas, las clases sociales mejor formadas y las élites urbanas, mientras que Anatolia y sus zonas rurales se han mantenido siempre fieles a las tradiciones turcas abrazando el islam político. Este difícil equilibrio se mantuvo hasta la llegada al poder del partido por la Justicia y el Desarrollo (AKP por sus siglas en turco) en el año 2002. Desde entonces, y a través de cambios constitucionales en 2017, Turquía ha evolucionado de la mano de Erdoğan hacia un Estado más nacionalista, menos democrático y más islamizado. Esta evolución se suma a dos conflictos casi permanentes como son el movimiento Gülen² y los kurdos^{3, 4}.

A pesar de todo, Turquía está tomando decisiones en el ámbito internacional forzada por la situación cambiante en Oriente Medio, Irán, el Mediterráneo oriental y su afán de convertirse en una potencia regional. Estados Unidos está realizando una retirada progresiva de la región por su reorientación estratégica hacia Asia e intenta dejar en manos de sus dos principales aliados (Arabia Saudí e Israel) la defensa de sus intereses. Turquía no quiere desaprovechar esta situación, lo que le obliga a competir con Rusia e Irán

Veamos a continuación cómo son las relaciones de Turquía con los principales actores internacionales de la región y que la empujan hacia un laberinto de complicada salida.

¹ HUNTINGTON, S. P. *El choque de civilizaciones*. Madrid: Paidós 1997, p. 176.

² Considerado por el Gobierno turco como el instigador del fallido golpe de Estado de 2016.

³ Aún considerados como una minoría, los kurdos son el 20 % de la población turca.

⁴ Para más información de la situación interna de Turquía consultar ALBENTOSA VIDAL, Jose A. «Turquía: autoritarismo, islamismo y 'neo-otomanismo'». *Documento Marco* 13/2017. Madrid: IEEE 2017.

El arco inestable: Siria, Irak e Irán

Turquía mantiene unas relaciones con Irán que podríamos definir como «ni contigo ni sin ti». Como herederos de antiguos imperios, los dos países mantienen una rivalidad en influencia y gestión de los recursos naturales de la región siendo Irak y Siria el tablero de juego.

Ankara busca la seguridad de su frontera sur con Siria e Irak, así como encauzar el petróleo del norte iraquí hacia Europa a través de territorio turco. Irán necesita otra salida a su petróleo diferente al estrecho de Ormuz y, para eso necesita o bien a Turquía o bien la creación de un corredor que una Irán con el Mediterráneo a través de las regiones chiitas y kurdas de Irak y Siria. Este corredor permitiría la construcción de un oleoducto paralelo a la frontera turca y el apoyo permanente a Hezbolá. Y es aquí donde surge la verdadera competencia con Turquía y más concretamente en el Kurdistán iraquí.

En la década de los 90, Ankara apoyó con armamento al Partido Democrático Kurdo de Irán que, basado en el Kurdistán iraquí, buscaba la independencia del Kurdistán iraní. De igual forma, Teherán apoyaba económicamente y con armamento al partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, por sus siglas en turco) que también tenía sus santuarios en las montañas de Qandil. Por lo tanto, la influencia sobre esta región iraquí es vital para ambos países: mantener sus minorías kurdas bajo control y presionar, en su caso, a su vecino.

Como consecuencia, tanto Turquía como Irak han apoyado decididamente a la Región Autónoma del Kurdistán (KRG, por sus siglas en inglés) dentro de Irak, con la intención de gestionar sus enormes recursos energéticos y controlarla económica y políticamente. Si bien puede parecer paradójico este apoyo a una entidad política kurda, hay que tener en cuenta que ambos países se posicionaron claramente en contra cuando el KRG apostó por su independencia en 2017. Sin embargo, KRG tampoco es políticamente homogéneo y tanto Turquía como Irán buscan sus aliados internos.



Figura 1. Región autónoma del Kurdistan (KRG). Fuente: IRIN.

Los intereses de Turquía en KRG son variados. La influencia turca en una de las regiones más ricas de Irak permitiría contrarrestar los intereses iraníes en el país tras la retirada de las fuerzas norteamericanas. Turquía mantiene la base militar de Bashiqa desde 2015 en el KRG con varios objetivos⁵: adiestrar fuerzas Peshmergas, perseguir al PKK y prevenir la influencia de Irán. Para el gobierno de KRG, el apoyo militar de Turquía es vital para poder contrarrestar la influencia de las milicias chiitas presentes en la región y que, tras la liberalización de Mosul, intentan influir en el devenir de la región. Esta presencia militar ha supuesto un roce constante entre Ankara y Bagdad como demuestra la protesta iraquí en 2015 ante el despliegue de un millar de militares y decenas de carros de combate⁶.

Turquía y KRG tienen interés común en disminuir la influencia del PKK en Irak y Siria. El KRG adiestró 5.000 kurdos sirios (Rojava Peshmerga) para contrarrestar la influencia ganada por las Unidades de Protección Popular (YPG, por sus siglas en turco), consideradas como un brazo armado más del PKK. Sin embargo, una presión excesiva sobre el PKK podría hacer que la población kurda retirase su apoyo al actual gobierno de KRG.

⁵ Disponible en <https://ahvalnews.com/turkish-military/significance-turkeys-overseas-military-bases>.

⁶ Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/10/turkey-iraq-mosul-isis-operation-tigris.html>.

Una mayor autonomía económica de KRG respecto al gobierno central en Bagdad ayudaría a Turquía en su búsqueda por diversificar sus fuentes de energía consiguiendo una mayor independencia energética de Rusia e Irán. De hecho, en 2014, KRG empezó a exportar petróleo directamente a Turquía a través del oleoducto que atraviesa la región, iniciando un conflicto interno con Bagdad con altibajos permanentes⁷. Sin embargo, hay que tener en cuenta, como se ha comentado con anterioridad en relación al referéndum de 2017, que Turquía nunca apoyará una independencia ni *de facto* ni *de iure* de KRG.

Por otra parte, Irán firmó un acuerdo con KRG para tender un oleoducto desde los pozos de Erbil a Irán, aunque el Gobierno central de Bagdad lo ha impedido.

Irán y Turquía también tienen intereses comunes en KRG. Uno de ellos es combatir los santuarios del PKK y del Partido por una Vida Libre en Kurdistán iraní (PJAK). Sin embargo, Ankara es consciente de que Teherán podría estar dispuesta a apoyar al PKK con la condición de que estos pongan freno al PJAK que ha adquirido capacidades y experiencia en su guerra contra el Dáesh, y mantengan abierto para Irán un corredor en Siria a través de las zonas controladas por las YPG.

Este corredor uniría Siria y la región iraquí de Sinjar (de mayoría zaidí y con gran implantación del PKK) con Irán. Ello permitiría a Teherán llevar su gas y petróleo al Mediterráneo oriental a través de Irak y Siria en lugar de a través de Turquía. Este asunto es de vital importancia para Ankara por tres razones. Primero, por el impacto económico negativo que tendría al no cobrar los derechos de tránsito. Segundo, porque «libera» a Irán de la dependencia de Turquía para llevar el petróleo y gas hasta el Mediterráneo. Y tercero, porque el oleoducto Irak-Turquía sería vulnerable a los ataques del PKK.

La demostración más palpable de que Turquía no permitirá dicho corredor fue el lanzamiento de la operación militar *Fuente de Paz* en octubre del 2019. Con el doble objetivo de empujar a las fuerzas del YPG lejos de la frontera y reasentar a refugiados sirios provocando un cambio demográfico en el área⁸.

⁷ Disponible en <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Kurdish-Government-May-Close-250000-Bpd-Oil-Deal-With-Iraq.html>.

⁸ SANCHEZ TAPIA, Felipe. «¿De qué ha servido la ofensiva de Turquía en Siria?». *Documento de Análisis* 35/2019. Madrid: IEEE 2019.

A todo lo anterior hay que sumar la gestión turca de las cuencas del Tigris y Éufrates. Ambos ríos nacen en Turquía y discurren, particularmente el Éufrates, por Siria e Irak hasta su desembocadura en el golfo Pérsico. La importancia del Éufrates es tal que Turquía aprovecha el 30 % del caudal para su consumo interno, mientras que Siria se abastece del 85 % e Irak del 100 %⁹. Desde hace décadas, Turquía está intentando desarrollar las regiones más desérticas en Anatolia a través del gran proyecto hidráulico Guneydagu Anadolu Projesi (GAP). Este macroproyecto contempla la construcción de un total de 22 embalses y 19 centrales hidroeléctricas, lo que le permitiría ejercer el control sobre el 88,7 % de las aguas del Éufrates y el 52,8 % de las aguas del Tigris, aunque en la actualidad se estima que solo está finalizado en un 70%¹⁰.

En una región con grandes extensiones desérticas y gran crecimiento demográfico, la gestión de las cuencas de los ríos le da a Turquía un instrumento muy importante de negociación sobre Siria, para que no apoye a los independentistas kurdos, y sobre Irak, para mejorar su acceso al petróleo de KRG.

Los países suníes

Los países del Golfo ven a Turquía como un socio necesario dado su condición suní y el tamaño de su economía y de sus fuerzas armadas. Este apoyo es particularmente importante ante el expansionismo iraní en Siria e Irak. Sin embargo, el impulso dado por Erdoğan al islam político y su decidido apoyo a los Hermanos Musulmanes provocan una gran desconfianza. Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Egipto los consideran una organización terrorista que amenaza sus actuales sistemas de gobierno.

En la guerra de Siria, los países del Golfo han visto cómo Turquía ha antepuesto su interés en evitar un estado kurdo independiente en Siria a la defensa de la oposición árabe-suní a Al Assad. Además, consideran que dio demasiado respaldo al Ejército

⁹ Disponible en <https://pmundial.wordpress.com/2008/11/09/irak-siria-turquia-tigris-y-eufrates-escasez-de-agua-en-la-mesopotamia/>.

¹⁰ AMANCIO ESTEVE, Juan. «La cuestión kurda a raíz del conflicto con Dáesh en Siria e Irak». *Global Security*, septiembre 2015. Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-cuesti%C3%B3n-kurda-ra%C3%ADz-del-conflicto-con-daesh-en-siria-e-irak#_ftn21.

Sirio Libre (FSA, por sus siglas en inglés) dominado por los Hermanos Musulmanes y con vínculos con grupos islamistas como el Frente Nusra¹¹.

Además, los países del Golfo acusan a Turquía de armar a grupos islamistas en Misrata y Bengasi en Libia. También sus intentos de romper el bloqueo de Gaza son vistos como un respaldo explícito a Hamás, cuyos orígenes están unidos a los Hermanos Musulmanes¹².

Catar es el país que mejores relaciones tiene con Turquía, particularmente por el apoyo casi incondicional recibido de Ankara tras la crisis diplomática en el Golfo de 2017¹³. Su buena relación es debida a la misma visión que tienen del papel que ha de jugar el islam político en la región. Tras las primaveras árabes, ambos países celebraron la victoria de los Hermanos Musulmanes en Egipto y Al-Nahda en Túnez alineada ideológicamente con el primero. Al igual que Turquía, Catar también apoya a grupos islamistas en la guerra de Siria, no solo vinculados ideológicamente a los Hermanos Musulmanes sino también a Al-Qaeda. Ambos países también van de la mano en el conflicto libio como demuestra el pacto alcanzado el pasado agosto para la construcción de campos de entrenamiento en la ciudad de Misrata.

Esta estrecha relación política se materializó también en el ámbito de la seguridad mediante la celebración de ejercicios militares, el establecimiento de un mando conjunto y el envío de personal turco a la base militar Tarik Ibn Zeyad (en honor al invasor de España en el año 711). Esta cooperación continúa y Erdoğan informó en noviembre de 2019 de la construcción de una nueva base Khalid bin Walid aumentando el contingente turco hasta 5.000 militares¹⁴.

¹¹ SELIGMAN, Lara. «Turkish-Backed Forces Are Freeing Islamic State Prisoners». *Foreign Policy*, 14 de octubre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/10/14/turkish-backed-forces-freeing-islamic-state-prisoners-syria/>.

¹² CARETTI ORIA, Gonzalo. «Antecedentes históricos del islamismo armado en Palestina: el caso de Hamás». *Documento de Opinión* 53/2018. Madrid: IEEE 2018.

¹³ Esta crisis enfrentó a Catar con Arabia Saudí, Emiratos, Bahréin y Egipto, que condujo a la ruptura diplomática y al bloqueo por tierra, mar y aire. Turquía salió en apoyo de Catar exportando alimentos y aumentando los vuelos de entrada y salida del país, lo que le permitió seguir conectado al resto del mundo.

¹⁴ Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/erdogan-turkey-qatar-military-base-serves-regional-stability-191125154550144.html>.

Las relaciones con el Egipto actual no son las mejores. Erdoğan apoyó abiertamente al líder de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi, cuando ganó las elecciones de 2012. Al año siguiente, tuvo lugar el golpe de Estado de Al-Sisi quien los declaró organización terrorista, ilegalizando sus actividades políticas y sociales, y encarcelando a sus líderes principales.

Cuando varios líderes de la Hermandad se refugiaron en Turquía y en Catar, Doha se plegó a las presiones del El Cairo expulsándolos y cerrando la emisora *Al Jazeera Mubasher*, ubicada en Egipto, y acusada de ser altavoz de los Hermanos Musulmanes. Sin embargo, Ankara no cedió a las presiones egipcias acogiendo a los principales líderes de la Hermandad, lo que supuso que Egipto expulsara al embajador turco. Cuando Morsi murió, en 2019, durante uno de los juicios en los que fue acusado, Erdoğan lo calificó de «mártir»¹⁵.

Desde entonces, las relaciones entre ambos países han seguido empeorando. Al-Sisi pretende limitar la influencia del islam político en toda la región, lo que le ha llevado a enfrentarse a los intereses turcos tanto en Libia, apoyando a facciones enfrentadas, como en Gaza. Considera que el apoyo político a Hamás y la construcción de infraestructuras en la Franja de Gaza, solo llevará a fortalecer políticamente a la organización terrorista¹⁶.

Turquía acusa a Egipto de apoyar el intento de golpe de Estado de 2016. De hecho, Egipto, que ocupaba un asiento rotatorio en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, vetó una resolución que pedía «a todas las partes a respetar el Gobierno turco elegido democráticamente»¹⁷. Además, el parlamento egipcio solicitó que el Gobierno reconociera el genocidio armenio, tema especialmente sensible en Turquía.

Libia es otro escenario donde se juegan los intereses turcos. Ankara, con apoyo de Catar envió tropas, drones y ha entrenado a milicias sirias en apoyo del Gobierno libio reconocido por la ONU. Enfrente se encuentra el general Hafter apoyado por Arabia Saudí, Emiratos, Francia y Rusia. Aunque ambos bandos son considerados islamistas

¹⁵ Disponible en <https://www.lefigaro.fr/international/a-istanbul-des-milliers-de-personnes-prient-a-la-memoire-de-morsi-20190618>.

¹⁶ Hamás es considerada organización terrorista por la UE, Estados Unidos, Israel, Australia, Japón, Canadá, entre otros.

¹⁷ Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-un/egypt-blocks-u-n-call-to-respect-democratically-elected-government-in-turkey-idUSKCN0ZW0ZN>.

la diferencia está, de nuevo, en la relevancia del movimiento de los Hermanos Musulmanes en el gobierno apoyado por Turquía.

Con esta intervención, Ankara ha conseguido frenar el avance de Hafter, pero también un acuerdo con Trípoli que delimita las zonas económicas exclusivas en el Mediterráneo oriental. Con ello, Turquía aspira a tener derechos en aguas por donde podría transitar el gasoducto East Med como se verá más adelante.

Israel y el conflicto palestino

En 1950, Turquía reconoció el Estado de Israel, siendo uno de los primeros países de la región en hacerlo. En los últimos años, las relaciones entre ambos países han tenido altibajos según han evolucionado tres asuntos principales: la influencia de Irán en la guerra de Siria, la cuestión palestina y la gestión de los recursos energéticos en el Mediterráneo oriental.

El momento más bajo en las relaciones entre ambos países fue en 2010 cuando Turquía apoyó la Flotilla de la Libertad que trataba de romper el bloqueo naval en la Franja de Gaza impuesto por Israel. El incidente terminó con el asalto de las fuerzas armadas israelíes y la muerte de varios activistas.

Sin embargo, en el año 2015, Turquía e Israel acercaron posiciones por provecho mutuo. Por una parte, ambos países tenían intereses comunes en la guerra de Siria: derrotar a al-Asad, impedir que el Dáesh se instalará en la región, disminuir al máximo la influencia de Irán y evitar que el caos se adueñase de la región.

Por otra parte, el derribo del avión ruso por Turquía ese mismo año y la consecuente crisis con Rusia aceleró la necesidad de diversificar sus fuentes de energía para disminuir la dependencia del gas ruso, lo que se unió a la necesidad israelí de encontrar nuevos mercados para el gas extraído de sus yacimientos marinos.

En 2016, las relaciones turco israelíes se normalizaron. Israel compensaba a Turquía por los sucesos con la Flotilla de la Libertad y permitía la construcción de infraestructuras por empresas turcas en la Franja de Gaza. Por su parte, Turquía renunciaba a juzgar a los militares israelíes que asaltaron la flotilla, se comprometía a que los líderes de Hamás no planearan acciones terroristas en suelo turco y firmaba un

acuerdo comercial para la compra de gas¹⁸. Además, levantó el veto a que Israel tuviera una oficina de representación en el Cuartel General de la OTAN¹⁹.

En cualquier caso, poco duró esta buena relación, pues en 2018 las relaciones se tensaron hasta el punto de que Ankara expulsó al embajador israelí. En mayo de ese año Estados Unidos trasladaba su embajada a Jerusalén que había reconocido como la capital de Israel unos meses antes. Ello supuso nuevas protestas en la Franja de Gaza que costaron la vida a medio centenar de gazatíes. Además, Turquía mostró su rechazo frontal al plan de paz de Trump para Palestina anunciado en enero de 2020²⁰.

Sin embargo, a pesar de todo, Israel y Turquía están interesados en una solución en Gaza. Turquía persigue la influencia política y económica en los palestinos a través de Hamás aspirando a ser un interlocutor entre ambas facciones: Hamás y Fatah. Israel podría ver con buenos ojos el papel mediador de Turquía y no le interesa un desastre humanitario en la Franja de Gaza, por lo que permite a las empresas turcas la construcción de algunas infraestructuras, pero limitando las inversiones para evitar que Hamás lo explote como un éxito propio adquiriendo mayor prestigio entre los gazatíes.

Esta situación ha ido más allá con el establecimiento de relaciones plenas entre Israel y Emiratos Árabes Unidos y Bahréin que puede suponer una oportunidad estratégica para Turquía. Dicho establecimiento de relaciones (y las que presumiblemente vendrán de la mano de Arabia Saudí) fortalece a Estados Unidos, que tras su paulatina retirada de la región deja la defensa de sus intereses precisamente en manos de Israel y Arabia Saudí.

Esta situación supone un fracaso para el pueblo palestino y Ankara ha movido ficha consiguiendo finalmente el acuerdo entre Al Fatah y Hamás, enfrentados política e ideológicamente, para convocar nuevas elecciones. Turquía tiene una gran oportunidad de convertirse en el adalid de la causa palestina reduciendo al mismo tiempo la influencia de Irán en Hamás.

También en el ámbito energético la situación ha evolucionado negativamente. Como se ha comentado ya, en un intento por diversificar sus proveedores de gas, Turquía vio en

¹⁸ Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/10/13/actualidad/1476377038_638348.html.

¹⁹ Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_130509.htm.

²⁰ Disponible en <https://www.dailysabah.com/politics/2020/02/09/turkey-wont-allow-trumps-mideast-plan-to-be-materialized-erdogan-says>.

los pozos marinos israelíes de Leviatán, Tamar y Karish una posibilidad de alejar su dependencia de Rusia, Irán e Irak. Sin embargo, la firma por parte de Grecia, Chipre, Israel y la UE del acuerdo para la construcción del gaseoducto marino East Med, ha llevado a Turquía a «reorientar» sus prioridades, ya que considera una afrenta su construcción: su trazado pasaría por aguas que Turquía considera propias y en las decisiones tomadas no ha participado la comunidad turca de Chipre dejando, por lo tanto, a Ankara al margen de las decisiones tomadas. Reforzando esta posición, ha firmado un acuerdo con Libia de delimitación de aguas territoriales que afecta a su trazado. El gasoducto tiene implicaciones estratégicas importantes pues resta importancia al papel de Turquía como «redistribuidor» de gas a Europa.

El «amigo» ruso

Turquía y Rusia han mantenido siempre una complicada relación. Mientras que, en el plano económico, particularmente en el energético, las relaciones son en general satisfactorias para las dos partes, sus áreas de influencia política colisionan principalmente en el mar Negro y en Siria.

A Putin y Erdoğan les une su visión autocrática de la política. Ambos mandatarios han llevado a cabo reformas constitucionales profundas que han limitado libertades democráticas y que les ha permitido disponer de más poder. Y lo han hecho en un contexto económico de crecimiento lo que les ha dado una mayor credibilidad en sus respectivos países. En el año 2010, ambos líderes acordaron establecer el Consejo de Cooperación de Alto Nivel de marcado contenido económico²¹.

Rusia ve en la Turquía actual una oportunidad para minar las relaciones turcas con la UE y desestabilizar la OTAN. Ante la falta de avance de las relaciones entre Ankara y Bruselas, Rusia se presenta como un mercado alternativo especialmente en agricultura y construcción²². Esta oportunidad se puso claramente de manifiesto cuando Ankara se negó a unirse a las sanciones económicas de la UE y Estados Unidos contra Rusia tras la invasión de Crimea. Otro de los sectores fundamentales para Turquía es el turismo

²¹ Erdoğan y Putin celebraron 7 reuniones en 2018, junto con 18 llamadas telefónicas oficiales, para discutir las relaciones bilaterales y los asuntos regionales.

²² En 2017 los proyectos turcos de construcción en Rusia alcanzaron el 20 % de toda la inversión exterior de Turquía. «Turkish Contractors Hopeful as Russia Relaxes Sanctions». *Hürriyet Daily News*, junio 2017.

que representa hasta el 10 % del PIB con casi cinco millones de ciudadanos rusos visitando el país en 2019²³.

En cualquier caso, es en el sector energético donde los lazos económicos entre Ankara y Moscú son más estrechos. Un ejemplo de ello es que Rusia está construyendo la primera central nuclear en suelo turco: la central de Akkuyu estando previsto que el primero de sus cuatro reactores entre en funcionamiento en 2023²⁴.

Turquía representa el segundo mercado importador de gas ruso tras Alemania, y Rusia es el segundo suministrador de petróleo a Turquía tras Irak²⁵. Además, se une la posición geográfica de Turquía para poder distribuir el petróleo y el gas a Europa. Así, a principios de enero de 2020, Putin y Erdoğan inauguraron el gaseoducto TurkStream que une los países por el mar Negro y lleva gas a Europa a través de los Balcanes²⁶.



Figura 2. Trazado del Turkstream y despliegues de fuerzas rusas. Fuente: *Deutsche Welle*.

Sin embargo, no todo son acuerdos en el mar Negro. Rusia ha considerado, desde siempre, el acceso a las aguas templadas del Mediterráneo un asunto vital para su existencia como nación. Tras la implosión de la Unión Soviética, Turquía se convirtió *de facto* en la potencia naval en el mar Negro, reduciéndose incluso la presencia

²³ Palabras de bienvenida de Putin en la séptima reunión del Consejo de Cooperación de Alto Nivel. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/57191>.

²⁴ World Nuclear Association. Febrero 2020. Disponible en <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/turkey.aspx>.

²⁵ Disponible en <https://www.dailysabah.com/energy/2019/05/04/turkeys-crude-oil-imports-increase-by-7830-pct-in-february>.

²⁶ Congressional Research Service, febrero 2020. Disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11177.pdf>.

multinacional OTAN, situación que permaneció así hasta la invasión rusa de la península de Crimea en 2014.

Ya en el año 2016, el jefe del Estado Mayor Conjunto ruso, el general Valery Guerasimov dijo que «la balanza del poder naval en el mar Negro se inclinaba ya hacia Rusia»²⁷. Rusia emprendió una modernización de la flota de superficie, submarinos con capacidad de misiles de crucero y medios de reconocimiento, aunque se tiene dudas de hasta dónde han podido llegar en este ambicioso plan. Igualmente, está creando una zona antiacceso y denegación de área (A2/AD, por sus siglas en inglés) en Crimea y su sueño es hacerlo en todo el mar Negro.

Esta presión rusa llevó a la OTAN a aprobar en la Cumbre de Varsovia de 2016 la aprobación de una mayor presencia naval de la Alianza. Sin embargo, Moscú sabe que Turquía tiene que seguir manteniendo un papel relevante en la seguridad de dicho mar, pues un exceso de presión llevaría a Ankara a estrechar lazos con sus aliados de la OTAN, lo que iría en contra de los intereses rusos.

Siria es, sin duda, uno de los asuntos más complejos entre Turquía y Rusia. Moscú ha apoyado desde un principio al régimen sirio de al-Asad que ya era un aliado fiable en Oriente Medio, y la guerra le ha dado la oportunidad de aumentar su influencia en la región y su presencia militar permanente en el Mediterráneo oriental con la base naval de Tartus y la base aérea de Khmeimim.

Por el contrario, Ankara apoyó con armamento, entrenamiento y financiación a milicias islamistas buscando un cambio de régimen por otro de orientación suní basado en el islam político. Rusia nunca ha visto con buenos ojos este apoyo por los vínculos de estos grupos con las organizaciones terroristas de las repúblicas rusas del Cáucaso²⁸.

Tras la derrota del Dáesh, en 2017, Turquía se ha visto obligada a reconocer a Rusia como la potencia dominante en Siria. Aunque, en 2018, ambos países acordaron desescalar la situación en la región de Idlib, donde se encuentran enfrentadas las fuerzas gubernamentales (apoyadas por Rusia), el Frente de Liberación nacional (apoyado por Turquía) y diversos grupos yihadistas, la realidad en el terreno es muy

²⁷ Disponible en <https://eurasianet.org/russia-claims-mastery-over-turkey-black-sea>.

²⁸ Durante las guerras de Chechenia la comunidad circasiana en Turquía presionó al Gobierno turco para financiar a los rebeldes chechenos y ofrecerles los hospitales turcos, lo que supuso, a su vez, que Moscú apoyara a los kurdos. Los circasianos se encuentran ubicados principalmente en las repúblicas caucásicas rusas, aunque Turquía mantiene en su territorio la comunidad más relevante (se estima en dos millones de personas).

distinta. El ataque sufrido por fuerzas turcas en febrero de 2020 que causó 33 muertos²⁹ y el movimiento masivo de refugiados hacia la frontera ha obligado a las fuerzas armadas turcas a una mayor implicación, lo que a su vez aumenta el riesgo de enfrentamientos directos entre fuerzas de ambos países.



Figura 3. Situación en la zona de Idlib a 25 de mayo de 2020. Fuente: CRS.

²⁹ Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2020/02/27/5e58280621efa0c5308b45b0.html>.

Las convulsas relaciones con la Unión Europea y la OTAN

Turquía y la UE mantienen unos fuertes vínculos comerciales que han llevado a Ankara a ser el quinto socio comercial de la UE y que Europa sea el primer importador de bienes turcos y el primer mercado exportador para Turquía³⁰.

Sin embargo, el proceso de adhesión de Turquía a la UE está parado desde 2005. La paralización de reformas e incluso la marcha atrás de algunas de ellas, el acercamiento a Rusia, la inmigración, la lucha contra el terrorismo, la relación UE-OTAN y el omnipresente problema de Chipre, parece que dan por finalizado de facto dicho proceso.

En los últimos años, la desconfianza se ha instalado en ambas partes. Un ejemplo de ello tuvo lugar con motivo del fallido golpe de Estado de 2016. Los países europeos, principalmente Alemania, negaron muchas de las extradiciones solicitadas por Turquía dando asilo político a varios centenares de ciudadanos turcos, entre los que se encontraban personal militar destinado en cuarteles generales de la OTAN.

En el marco de la OTAN, Turquía siempre se ha comportado como un socio fiable. En su territorio alberga las bases aéreas de Incirlik y Konya, el Mando de las Fuerzas Terrestres de la OTAN (Izmir), un Cuartel General OTAN de Cuerpo de Ejército de Despliegue Rápido (Estambul), instalaciones de radar de alerta temprana y el Centro de Excelencia contra el Terrorismo (Ankara). Desde 1995, Turquía ha participado en todas las operaciones lideradas por la OTAN y fue el único aliado que no redujo su presencia en Afganistán en 2014.

En los últimos meses la tensión entre Turquía y la UE ha crecido considerablemente en el Mediterráneo oriental. La causa principal es la delimitación de zonas económicas exclusivas con el consiguiente derecho a las prospecciones marítimas en busca de recursos naturales y al propio recorrido del gasoducto East Med. El pasado 15 de septiembre el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad indicó que la postura de Turquía era preocupante, si bien alabó la decisión turca de parar las exploraciones en la plataforma continental griega. Indicó que la solución del problema pasa por un enfoque global en la región, incluyendo el asunto de la unificación de Chipre, considerando que un buen momento de retomar las

³⁰ Disponible en <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>.

conversaciones sería tras las elecciones en la parte turca chipriota en octubre³¹. No parece una solución ni fácil ni inmediata.

Por su parte, la OTAN proporciona el paraguas defensivo nuclear a Turquía vital ante vecinos que tienen o están intentando tener capacidad nuclear. También los aliados respondieron afirmativamente cuando Turquía invocó el artículo 4.º del Tratado del Atlántico Norte, en 2012, desplegando baterías de misiles PATRIOT.

A pesar de todo lo anterior, en los últimos años, las relaciones se han deteriorado principalmente por cuatro motivos. El primero es el acercamiento a Rusia que no es bien vista por la OTAN que, recordemos, tiene una presencia avanzada multinacional en los países Bálticos en un intento de disuadir a Rusia. Este acercamiento le llevó a adquirir el sistema de defensa antiaéreo ruso S-400 incompatible con los sistemas de defensa aérea de la Alianza³², lo que provocó el enfado de los aliados.

El segundo motivo es la reacción europea al fallido golpe de Estado de 2016 como se ha comentado anteriormente. El tercero es la limitada implicación de la OTAN en la guerra de Siria. El 28 de febrero de 2020, Ankara volvió a invocar el artículo 4.º del Tratado del Atlántico Norte tras el ataque sufrido por sus fuerzas en Idlib, solicitando apoyo de los aliados y el establecimiento de una zona de vuelo prohibida, lo que hubiera llevado a una confrontación con Rusia, y presionando simultáneamente a Europa con la apertura de fronteras a los refugiados.

Y el cuarto motivo es el realineamiento de las prioridades turcas: actualmente no considera a Rusia una amenaza existencial y sí su conflicto con los kurdos y con el movimiento Güllen. En 2017, Devlet Bacheli, líder del Partido de Acción Nacionalista (MHP, por sus siglas en turco) lo resumió claramente cuando afirmó: «...nosotros no estamos mirando hacia la OTAN sino hacia Qandil [santuario del PKK]. Nos encontramos inmersos en una lucha a vida o muerte con asesinos. ¿Qué medidas ha

³¹ Ver discurso en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/85128/Role%20of%20Turkey%20in%20the%20Eastern%20Mediterranean:%20Remarks%20by%20the%20High%20Representative%20/%20Vice-President%20Josep%20Borrell%20at%20the%20EP%20plenary.

³² Turquía buscó adquirir en una primera instancia el sistema PATRIOT a Estados Unidos. Como la negociación no llegó a buen término Turquía intentó adquirir un sistema chino en 2013, pero por las presiones de sus aliados acabó abandonando esa opción. En 2017 llegó a un acuerdo con Rusia para adquirir los S-400. Ankara ha informado de su voluntad de comprar una segunda unidad de S-400, pero mantiene sin activar los primeros S-400. Sin embargo, Turquía ha informado que podría tener interés en retomar las negociaciones para adquirir PATRIOT, lo que iría unido a la negociación por la adquisición de aviones norteamericanos F-35, programa del que fue despedido al comprar los misiles rusos.

tomado la OTAN contra el intento de golpe de Estado, qué medidas preventivas ha puesto en práctica?».

Conclusiones

Durante los últimos años, Turquía se ha visto obligada a tomar importantes decisiones sobre su futuro. Con una sociedad fracturada por el interminable conflicto kurdo y por las consecuencias del fallido golpe de Estado de 2016, Ankara está tomando medidas en el ámbito internacional que afectan a toda la región. Y lo está haciendo con un Gobierno que sigue el islam político, lo que da un sesgo determinado a estas decisiones dejando sin valor el proclamado laicismo de su Constitución.

Dispuesto a oponerse a la asertiva política exterior iraní en la región, tampoco cuenta con el apoyo generalizado de los países suníes. Las relaciones con la UE y la OTAN son cada vez más tensas, si bien es verdad que no interesa a ninguna de las dos partes romper dichas relaciones.

Rusia aparece en la región como un socio necesario para Turquía. Moscú ve una oportunidad de oro en utilizar las aspiraciones turcas de convertirse en potencia regional para desestabilizar la UE y la OTAN, y Ankara necesita de ese «amigo» para poder presionar a sus aliados.

Turquía ha abierto muchos frentes para exportar el islam político y para ello cuenta con el dinero de Catar. Sin el apoyo económico de este último, no habría aguantado una situación económica complicada para el país y difícilmente podría haberse embarcado en la aventura libia o siria. Además, Ankara se está convirtiendo en el adalid internacional de la causa palestina lo que le permitirá tener cierta influencia sobre Israel.

La cuestión es si un país con la mitad del PIB español tendrá músculo político y económico suficiente para salir del laberinto en el que se encuentra.

*Ángel José Adán García**
Coronel del Ejército de Tierra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

MARCO



Documentos **MARCO**

- 692** COVID-19, una radiografía de la pandemia. Alberto Priego
- 734** 5G, una carrera por la hegemonía y el futuro con muchos beneficios. David Corral Hernández
- 760** La OTAN después de los 70: desafíos, redefinición y fortalecimiento de la Alianza. Joel Díaz Rodríguez

COVID-19, una radiografía de la pandemia

Resumen

En la Nochevieja pasada, el mundo descubría la existencia de «un virus» que por entonces comenzaba a causar estragos en China. Poco se sabía de este nuevo patógeno que al igual que el SARS¹ o la gripe aviar (H5N1²) nacía en lo más profundo del gigante asiático. Fueron pocos los que pensaron que esta epidemia —ahora pandemia— alcanzaría nuestros territorios, pero muchos menos aún se aventuraron a imaginar que iba a ser capaz de parar lo que hasta ahora parecía imparable: la globalización. Hoy en día la COVID-19 afecta a m s de 3 millones de personas repartidas en 185 Estados, y lo que es más grave, se ha cobrado la vida de más de 200.000 personas.

Este trabajo pretender recoger y analizar la información que se ha ido publicando por la OMS, por medios de comunicación, por gobiernos y por científicos sobre el «coronavirus» con el único objetivo de aportar cierta luz a una situación que, por el momento, sigue siendo tenebrosa. El trabajo se va a estructurar de la siguiente manera. En primer lugar, se hará una breve descripción de la COVID-19 y sus semejanzas con otros patógenos similares como el SARS, la gripe aviar o el MERS. A continuación, se hará una radiografía de su expansión para identificar cuáles han sido los principales focos de propagación de este. En tercer lugar, se analizarán las medidas

¹ La epidemia de 2002-2004 surgió en la provincia de Cantón.

² El brote de 1997 surgió en Hong Kong que entonces dependía del Reino Unido.

***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.

adoptadas para su contención, diferenciando entre los distintos modelos³. Por último, se buscarán identificar las consecuencias que está teniendo sobre el sistema internacional y las secuelas que nos puede dejar en el futuro como sociedad internacional.

Palabras clave

China, coronavirus, COVID-19, pandemia.

³ El trabajo tiene un marco temporal que va de 9 de enero a 25 de abril.

COVID-19, an X-ray of the pandemic

Abstract

Last New Year's Eve the world discovered the existence of 'a virus' that was beginning to wreak havoc in China. Little was known about this new pathogen which, like SARS or the Avian Influenza (H5N1), was being born deep within the Asian giant. Few people thought that this epidemic -now a pandemic- would reach our territories, but even fewer ventured to imagine that it would be able to stop what until now seemed unstoppable: globalization. Today COVID-19 affects more than 3 million people in 185 states, and what is even more serious is that it has claimed the lives of more than 200,000 people.

This work aims to collect and analyse the information that has been published by the WHO, by the media, by governments and by scientists on the "coronavirus" with the sole aim of shedding some light on a situation that, for the moment, remains gloomy. The work will be structured as follows. First, a brief description of COVID-19 and its similarities with other similar pathogens such as SARS, avian influenza or MERS will be made. Next, an x-ray of its expansion will be made to identify the main sources of its spread. Thirdly, the measures adopted will be analysed for their containment, differentiating between the different models. Finally, we will seek to identify the consequences that it is having on the international system and the consequences that it may have in the future as an international society.

Keywords

China, coronavirus, COVID-19, pandemic.

¿Qué es la COVID-19?

La COVID-19⁴ es una enfermedad infecciosa provocada por el virus SARS-CoV-2. Aunque las autoridades chinas han declarado que su origen es zoonótico son muchas las dudas que rodean al surgimiento de este virus. Estas dudas han alimentado muchas y muy variadas teorías de la conspiración, lo que ha permitido culpar además de a China, a Estados Unidos, a Rusia y, cómo no, también a los judíos. La realidad es que China ha tenido un comportamiento cuando menos opaco y su falta de transparencia e ineficacia en la gestión de la enfermedad han sido clave para convertir una epidemia en una pandemia.

Los 14 días de periodo de incubación que se observan en los casos más extremos son un tiempo propicio para que una persona pueda recorrer grandes distancias extendiendo por tanto la enfermedad por varios Estados. Si a este factor puramente médico le unimos el mundo extremadamente globalizado que ha encontrado la COVID-19 tenemos la explicación de que este virus se ha extendido más rápido que otros «corona» como el MERS o el SARS. Por este motivo, y como prolegómeno al análisis de su extensión, que acometeremos en el siguiente apartado, podemos afirmar que existe una notable correlación entre el tiempo de contagio y el grado de globalización de los Estados. Si lo expresamos en cifras (anexo 1) podemos afirmar que el coeficiente de correlación entre el tiempo de contagio⁵ y el grado de globalización⁶ es de -0,48927668, lo que nos demuestra la relación entre las dos variables. En la siguiente figura de dispersión podemos apreciar la relación entre los días que un Estado tarda en tener el primer caso (eje x) y su grado de globalización (eje y) económica.

⁴ Acrónimo del inglés Coronavirus Disease 2019.

⁵ Se establece el día 9 de enero (cuando China puso en conocimiento de la OMS el problema) como día 0 y desde ahí se cuenta el tiempo de contagio.

⁶ Hemos utilizado el índice de globalización económica de KOF. Disponible en <https://kof.ethz.ch>.

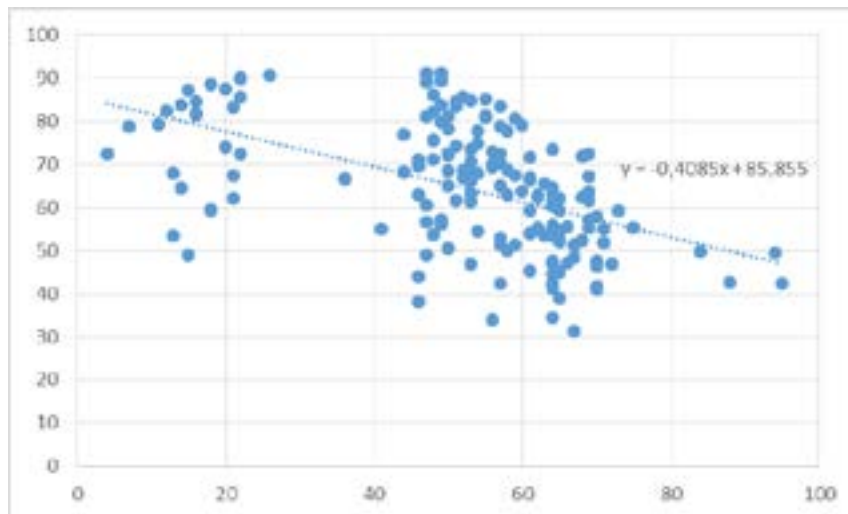


Figura 1. Correlación entre el tiempo de contagio (x) y Grado de Globalización Económica (y). Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

Cronología y extensión de la enfermedad

Tal y como hemos avanzado anteriormente, en una fecha indeterminada de diciembre de 2019, se detectaron casos de neumonía atípica con origen desconocido en Wuhan (China). Son muchas las fuentes que señalan que el brote se produjo mucho antes, en noviembre o incluso en octubre, pero las autoridades chinas ocultaron esta realidad hasta que no fue posible seguir haciéndolo. El 31 de diciembre, cuando Pekín comunicó oficialmente a la OMS el problema, ya que tenía 27 personas hospitalizadas que, en su mayoría, eran trabajadores del mercado local de Huanan, donde se vendían animales vivos. El 1 de enero se tomaron las primeras medidas de salud pública y se descartó que se tratara de otras enfermedades ya conocidas como los mencionados SARS, MERS, o el H5N1. Tan solo 8 días después —el 9 de enero— Pekín comunicaba a la OMS que había sido capaz de aislar el genoma y que lo ponía a la disposición de la comunidad internacional para la creación de test y vacunas.

Por este motivo, para este trabajo, el 9 de enero es considerado como la fecha cero y es desde ese día desde donde vamos a comenzar a calcular la extensión de la pandemia por el mundo. Podemos identificar al menos «tres grandes transmisores»: China, Irán e Italia.

China

Partiendo de que China ha sido el origen de esta pandemia, hay que decir que en tan solo 26 días distintos ciudadanos chinos extendieron el virus por, al menos, 23 Estados. Aunque en su mayor parte los contagios se produjeron dentro del continente asiático, en este primer periodo la COVID-19 dio su salto a Europa (Francia, Suecia, Alemania, Finlandia, Italia y Bélgica) a Oriente Medio (Emiratos Árabes Unidos) a Estados Unidos y Australia. Este inicio de la cadena de contagios podría quedar representado en la siguiente figura:

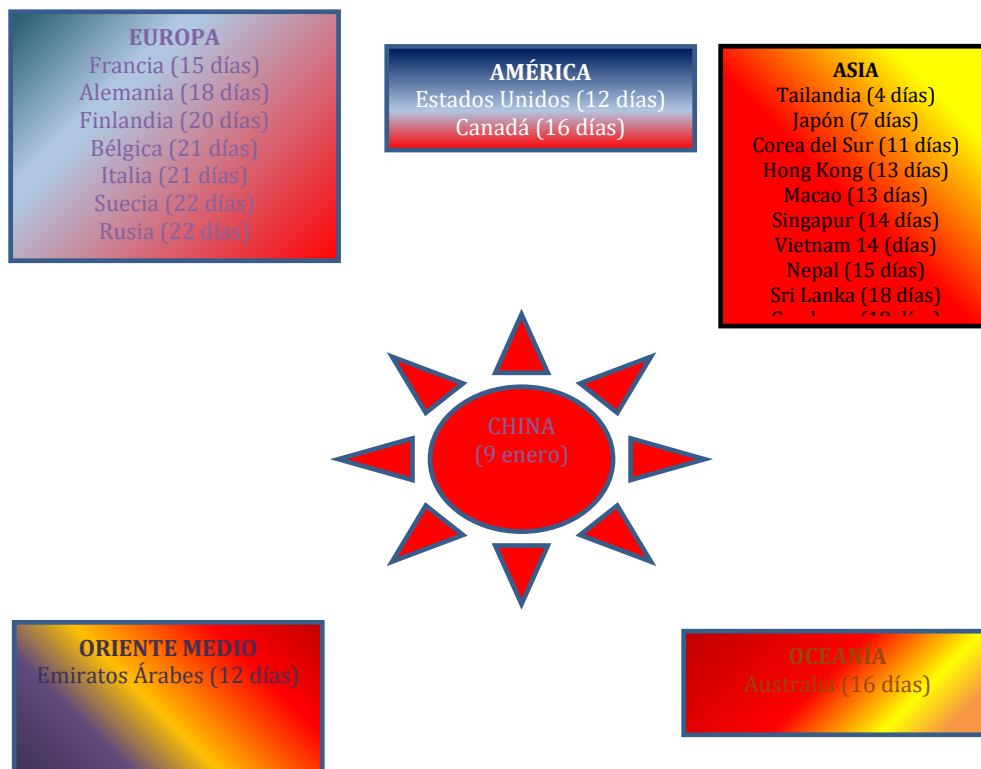


Figura 2. La extensión de la COVID desde China. Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que, salvo en los caos de Italia⁷, Alemania⁸, Filipinas y Rusia, en el resto la persona que extendió la pandemia procedía del centro de la epidemia: Wuhan. Por lo tanto, la primera conclusión que podemos obtener de estos datos es que a pesar de lo que las autoridades chinas comunicaron, las medidas confinatorias no fueron en absoluto efectivas. Fuera de este primer periodo de 26 días, tres países más — Macedonia⁹, Noruega¹⁰ (48 días) y a Somalia¹¹ (67 días)— fueron infectados con la COVID por un positivo procedente de China. Tal y como vemos en el siguiente mapa, China no fue solo el origen del virus, sino también el primer transmisor de la COVID-19, extendiendo su contagio durante un largo periodo de 63 días (desde el 13 de enero¹² al 16 de marzo).



Figura 3. Mapa de los contagios procedentes de China. Fuente: elaboración propia.

⁷ En los casos de Italia y Rusia no se pudo determinar el origen concreto de la persona. Solo se sabe que procedían de China.

⁸ En el caso de Alemania procedía de Shanghái.

9 «El Gobierno de Macedonia del Norte ha instado este viernes a la cancelación de todo evento público por la presencia de coronavirus en el país, con un solo caso confirmado de momento». *La Vanguardia*, 28/2/2020. [Fecha de Consulta 20/2/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/deportes/20200228/473824910949/macedonia-del-norte-urge-cancelar-todo-evento-publico-debido-al-coronavirus.html>.

¹⁰ «The First cases of the coronavirus has been confirmed in Norway». *Government of Norway*, 27/2/2020. [Fecha de Consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/coronavirus-norwegian-authorities-are-closely-monitoring-the-situation/id2691708/>.

¹¹ «Tanzania, Liberia y Somalia confirmaron primeros casos de coronavirus». *El Nacional*, 16/3/2020. [Fecha consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://www.elnacional.com/mundo/tanzania-liberia-y-somalia-confirmaron-primeros-casos-de-coronavirus/>.

¹² El primer contagio interestatal fue China-Tailandia y el último registrado Somalia.

Irán

El segundo gran propagador de la pandemia fue la República Islámica de Irán, algo lógico si tenemos en cuenta la intensa relación con China. El 19 de febrero se detectaron en Irán dos casos de COVID-19, aunque es probable que el contagio se produjera mucho antes, ya que las autoridades iraníes detectaron el virus tras el fallecimiento de dos personas de avanzada edad en la ciudad santa de Qoms¹³. Aunque no existe confirmación oficial, si atendemos a los periodos de incubación y a la evolución posterior de la pandemia, el contagio debió de producirse a finales de enero, lo que siguiendo con nuestro argumento anterior hace muy probable que el transmisor procediera de China.

Sea como fuera el primer contagio en Irán, el país persa extendió el virus por un total de 17 países concentrados, sobre todo, aunque no solo, en Oriente Medio. Este segundo gran foco de la cadena de contagios, Irán, podría quedar representado de la siguiente manera:

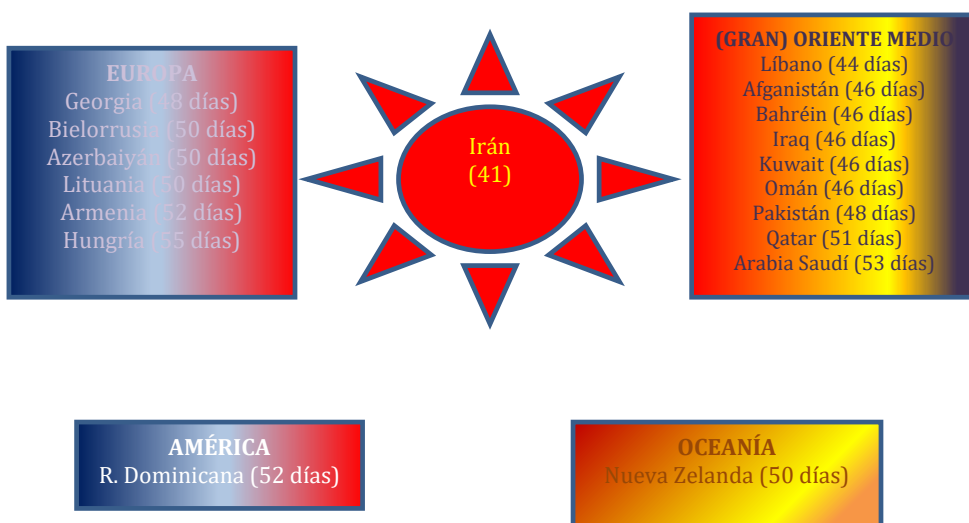


Figura 4. La extensión de la COVID desde Irán. Fuente: elaboración propia.

¹³ «Two elderly people have died in Iran after testing positive for the new coronavirus, according to health officials». *Al Jazeera*, 19/2/2020. [Fecha de consulta 16/2/2020]. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/02/die-coronavirus-iran-fatalities-middle-east-200219171007605.html>.

Respecto a los contagios procedentes de Irán, cabe destacar los siguientes aspectos. En primer lugar, destaca la velocidad a la que se produjeron yendo de un mínimo de tres días (Líbano) a un máximo de 14 (Hungría). Con estos datos podemos afirmar que una vez el virus llegó a Irán, el 15 febrero, la velocidad de transmisión se incrementó enormemente con respecto al caso de China.

En segundo lugar, debemos destacar que la mayor parte de los contagios con origen en Irán se producen con ciudadanos de Estados como Emiratos Árabes con los que Teherán tiene unas relaciones, cuanto menos, complicadas¹⁴. Este segundo aspecto nos confirma la relación directa entre la globalización, sobre todo económica, y la propagación del virus, ya que Emiratos Árabes Unidos u Omán son usados como plataforma para burlar las sanciones internacionales. En el caso de Irán, esta globalización económica parece que sirvió tanto para la entrada de la COVID en el país como para su propagación por Estados como Omán, Emiratos o Irak.



Figura 5. Mapa de los contagios procedentes de Irán. Fuente: elaboración propia.

Italia

El tercer gran propagador de la COVID-19 ha sido Italia, quien a finales de enero recibió su contagio cero procedente de China. Una vez el virus entró en Italia, sus ciudadanos lo extendieron por un total de 41 países durante el periodo de 22 días que

¹⁴ Podemos destacar como ejemplos Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudí.

va desde el 25 de febrero¹⁵ hasta el 18 de marzo¹⁶. En la siguiente figura podemos ver a qué países y en cuánto tiempo Italia extendió el virus.



Figura 6. La extensión de la COVID desde Italia. Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la siguiente figura, la geografía de los contagios de Italia estuvo concentrada esencialmente en tres zonas —Europa Central y Oriental, el Magreb y América Latina— que, en cierto sentido, coinciden con la zona de influencia económica

¹⁵ En esta fecha se registraron positivos procedente de Italia. En Austria un italiano dio positivo en Innsbruck, y en Croacia, Brasil y Argelia ciudadanos de estos Estados habían regresado de Lombardía.

¹⁶ Se registró un positivo en Metapán que había estado en Italia. «El coronavirus llegó a El Salvador y Nicaragua y ya no queda ningún país libre de la pandemia en Latinoamérica». *Infobae*, 19/3/2020. [Fecha de consulta 16/4/2020]. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/03/19/el-coronavirus-llego-a-el-salvador-y-nicaragua-y-ya-no-queda-ningun-pais-libre-de-la-pandemia-en-latinoamerica/>.

y social de Italia, lo que nos vuelve a confirmar la relación entre globalización y propagación de la pandemia:



Figura 7. Mapa de los contagios procedentes de Italia. Fuente: elaboración propia.

En lo que a la naturaleza de la persona que transporta el virus se refiere, en el caso de Italia podemos destacar tres perfiles diferentes.

- En primer lugar, estarían los italianos de la diáspora que se contagian bien por el contacto con conciudadanos que viajan al exterior bien durante las visitas que ellos mismos realizan a Italia.
- En segundo lugar, estarían los turistas italianos asintomáticos que viajan por el mundo extendiendo la pandemia.
- Por último, tenemos que destacar a los ciudadanos de otros Estados que viajan a Italia, ya sea por ocio o por negocio, y es precisamente en Italia donde se contagian, siendo portadores del virus que extienden por su país una vez ha concluido su viaje¹⁷.

¹⁷ Este sería el caso de Moldavia, Maldivas, Sudáfrica o Eslovaquia.

Si bien es cierto que China, Irán e Italia han sido los tres grandes propagadores de la COVID-19, hasta un total de 28 Estados¹⁸ (anexo 1) han expandido la enfermedad por el mundo.



Figura 8. La procedencia de los contagios de la COVID-19. Fuente: elaboración propia.

Para resumir, podemos afirmar que la propagación de la COVID ha tenido dos grandes momentos y propagadores. Si volvemos a la figura 1, podemos identificar dos grandes nubes de puntos que se corresponden con los periodos de propagación internacional.

- El primer momento —representado en la figura 1bis con la «nube roja»— se desarrolló entre el 9 de enero y el 4 de febrero y los contagios tuvieron su origen en China.
- El segundo momento —representado en la figura 1bis con la «nube verde»— se desarrolló entre el 19 de febrero y el 2 de abril y aunque los contagios se generalizaron, los principales propagadores del virus fueron Irán y, sobre todo Italia.

¹⁸ Los Estados transmisores son China, Singapur, Japón, Corea, Malasia, Irán, Alemania, Francia, Italia, España, EE. UU., Suiza, India, Hungría, Ecuador, Reino Unido, Rusia, Holanda, Noruega, Bélgica, Burkina Faso, Turquía, EAU, Panamá, Arabia Saudí, Camerún y Grecia.

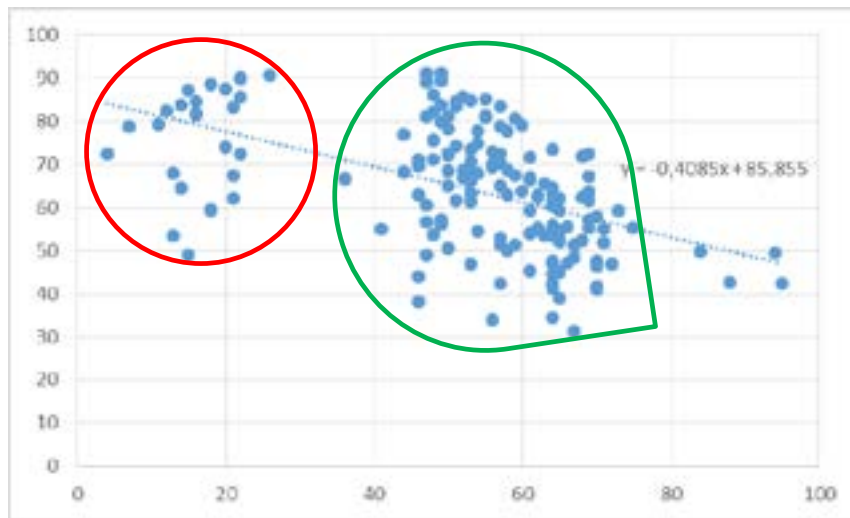


Figura 1bis. Correlación entre el tiempo de contagio (x) y Grado de Globalización Económica (y). Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

Lo ocurrido con los contagios internacionales durante buena parte del mes de febrero sigue siendo una incógnita, aunque se barajan varias hipótesis. Una de ellas es que las medidas restrictivas aplicadas por China, que entonces era el principal foco de infección, fueron efectivas. Si bien esta explicación puede tener algo de cierto, también es cierto que los contagios chinos se mantuvieron activos hasta mediados de marzo, lo que nos hace dudar de este argumento. Otra hipótesis, que parece tener más sentido, apuntaría a que durante ese mes pudo haber contagios, pero estos se confundieron con casos de gripe común y, por ello, fueron tratados por los sistemas de asistencia primaria sin levantar sospecha.

Hasta aquí el análisis ha estado centrado en la propagación de la pandemia por los distintos continentes sin atender a las medidas que se han ido adoptando a nivel nacional para intentar, en la medida de lo posible, contener su expansión. Este aspecto lo abordaremos en el siguiente apartado analizando un número limitado de casos que entendemos son los más representativos.

Medidas para la contención de la COVID-19

A medida que se ha ido propagando la COVID-19, los Estados han ido implementando medidas para evitar su expansión con un objetivo común para todos los Estados: evitar el colapso del sistema sanitario. Si bien es cierto que ha habido diferentes formas de

afrontar el problema, hay consenso sobre la necesidad de adoptar medidas de confinamiento sin las cuales ningún sistema sanitario tendría capacidad de respuesta. El siguiente gráfico nos muestra dos escenarios, el actual y el que se hubiera desarrollado sin haber adoptado las medidas preventivas.

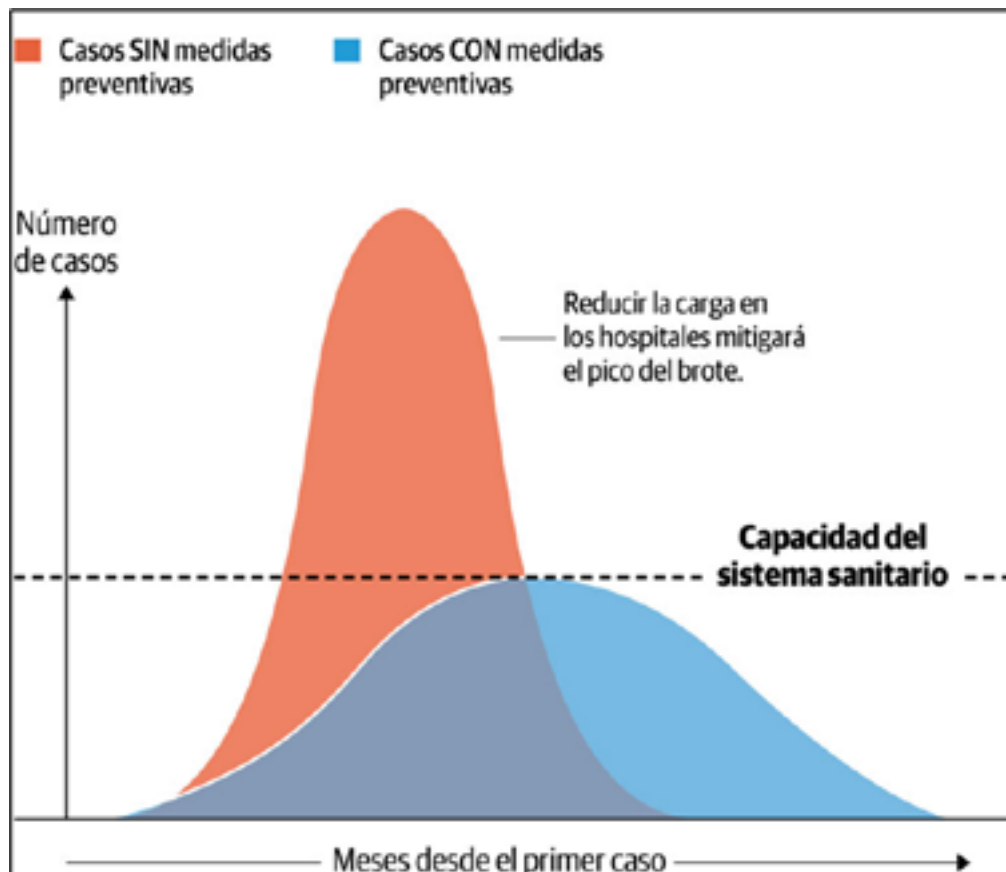


Figura 9. Evolución de una pandemia con y sin medidas preventivas. Fuente: La Voz.

- 1) En el primero —representado en naranja—, se plantea un escenario en el que hay una expansión sin control de la pandemia hasta el punto de sobrepasar la capacidad de respuesta del sistema sanitario. Este es el escenario que todos los Estados han tratado de evitar y por el que se ha reducido la interacción social y económica de la población.
- 2) En el segundo escenario, representado en azul, se plantea una situación donde se adoptan medidas preventivas y restrictivas sobre la movilidad de los

ciudadanos y cuyos efectos son la reducción paulatina del ritmo de contagios hasta llegar a la extinción de estos. Es lo que comúnmente se ha denominado como «aplanar la curva».

Aunque todos los Estados han aplicado medidas encaminadas a reducir la movilidad y el contacto entre ciudadanos, el espíritu de esas medidas resulta diferente según los lugares donde se aplican. De este modo podemos distinguir tres modelos de confinamiento diferente: el asiático, el europeo y anglosajón.

El modelo asiático

Entendemos que, a pesar de las evidentes diferencias existentes entre los distintos sistemas políticos de Asia, se pueden identificar unas pautas comunes a todos en lo que a las respuestas al COVID-19 se refiere. Estas pautas tienen que ver con la forma en la que las autoridades de estos Estados han tratado de limitar la interacción de la población para poner coto al virus. De este modo podemos identificar los siguientes rasgos como los definitorios de lo que hemos denominado «modelo asiático» de lucha contra la COVID-19:

- a) Medidas preventivas adoptadas antes de la explosión de la enfermedad.
 - b) Vigilancia de los movimientos de los ciudadanos.
 - c) Uso de las tecnologías para dibujar la trazabilidad de los infectados.
-
- a) Dejando a un lado la estrategia china, que hoy en día sigue siendo una incógnita, el resto de los Estados asiáticos afectados por la COVID-19 han adoptado una política de respuesta rápida —incluso en algunos casos preventiva— basada en las experiencias previas con otras pandemias como el SARS, el MERS o la H151.

En Corea del Sur y en Singapur, la estrategia se ha basado en el desarrollo masivo e incluso indiscriminado de test. Si Singapur ha realizado unos 600 al día, Corea ha llevado la estrategia al extremo con la realización de hasta 15.000 test diarios a su población. Para ello, Corea cuenta con 600 estaciones de recogida de muestra por todo el país entre las que se incluyen 50 de las denominadas *drive-through* en las que el ciudadano no tiene ni que bajarse del

coche¹⁹. Estas muestras, que se analizan en los 91 laboratorios existentes en el país, han permitido aislar a los positivos en las denominadas zonas calientes que se concentran sobre todo en un barrio del norte de Daegu donde se produjeron la mayor parte de los contagios.

En el caso de Taiwán la estrategia ha sido diferente ya que, tras la alerta lanzada el 31 de diciembre por el famoso doctor Li Wenliang, se adoptaron medidas preventivas. Esta rápida reacción permitió a Taiwán preparar una estrategia de control de pasajeros procedentes de China²⁰ que evitó un confinamiento total, lo que a medio plazo ha permitido a Taipéi controlar la epidemia rastreando los movimientos de los infectados sin la necesidad de desarrollar test masivos como Corea²¹.

- b) Aunque es evidente que el caso menos respetuoso con los derechos humanos es China,²² en otros Estados donde sí existen garantías —Corea del Sur, Japón o Taiwán— también se han adoptado medidas para la lucha contra la COVID que parecen ir mucho más allá de lo razonable.

Sin ir más lejos, Taiwán y Corea establecieron un sistema de control social (*electronic fence*²³) basado en una vigilancia telefónica ejercida directamente por la policía, que llama a los aislados dos veces al día para comprobar que se encuentran en sus domicilios. Si en una primera llamada no se obtiene respuesta, transcurridos 15 minutos se produce una segunda o incluso una visita al domicilio para comprobar que la persona se encuentra de verdad allí. Si se comprobara que la persona no ha respetado la cuarentena, se le impondría una multa que en el caso de Corea ascienden hasta los 3.500 dólares²⁴. Singapur ha adoptado una estrategia similar, pero en lugar de utilizar la llamada telefónica usa el mensaje de texto que, en caso de no ser respondido, conlleva directamente medidas penales.

¹⁹ China ha sido calificado de «digital authoritarian surveillance state».

²⁰ El 5 de enero Taiwán realizaba test de 26 patógenos a todos los pasajeros procedentes de Wuhan.

²¹ «Taiwan defends relatively limited COVID-19 testing». *Focus Taiwan*, 24/3/2020. [Fecha de consulta 19/4/2020]. Disponible en <https://focustaiwan.tw/society/202003240013>.

²² WRIGHT, Nicholas. «Coronavirus and the Future of Surveillance Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions». *Foreign Affairs*, 6/4/2020.

²³ «Taiwan's 'electronic fence' monitor for those quarantined raises privacy concerns». *New York Post*, 20/3/2020. [Fecha de consulta 19/3/2020]. Disponible en <https://nypost.com/2020/03/20/taiwans-electronic-fence-monitor-for-those-quarantined-raises-privacy-concerns/>.

²⁴ Sobre el confinamiento coreano ver «South Korea keeps covid-19 at bay without a total lockdown». *The Economist*, 30/3/2020. [Fecha de consulta 19/4/2020]. Disponible en <https://www.economist.com/asia/2020/03/30/south-korea-keeps-covid-19-at-bay-without-a-total-lockdown>.

En el caso de China, un país donde se violan reiteradamente los derechos humanos, resulta obligatorio descargarse una aplicación que clasifica a los ciudadanos entre verde, naranja o rojo según su grado de «peligrosidad». Dependiendo de esta clasificación, se les permite o no viajar por el país²⁵. Además, en el metro de las grandes ciudades se han instalado cámaras con sistemas de reconocimiento facial que supervisan no solo que los ciudadanos lleven mascarilla, sino que la lleven puesta correctamente²⁶.

Sin salir de China, Hong Kong también ha adoptado medidas similares como la obligatoriedad de portar una pulsera de geolocalización²⁷ para todas aquellas personas, chinas o no, que lleguen a su aeropuerto.

Aunque en las primeras semanas estas políticas supusieron una cierta pérdida de popularidad para los líderes de Corea y Taiwán²⁸, a medida que se han ido haciendo públicos los datos sobre contagio estos han recuperado o incluso superado los niveles previos a la crisis. De hecho, las presidentas de Corea del Sur²⁹ y Taiwán³⁰ han obtenido importantes victorias electorales durante este periodo.

- c) Parece claro que el éxito del control de la pandemia en Corea, Taiwán y Singapur ha estado basado en la rápida respuesta de sus autoridades. En todo caso, y dejando claro este acierto inicial, no es menos cierto que resulta muy preocupante que en democracias consolidadas como Taiwán o Corea se haya hecho uso de la tecnología para rastrear los contactos de las personas

²⁵ Taiwán también ha instalado un sistema de código QR descargable en el móvil que clasifica al ciudadano en una escala de 1, 2 o 3 dependiendo del contacto que haya tenido con zonas potencialmente infectadas.

²⁶ Authorities in Beijing have employed facial recognition algorithms to identify commuters who aren't wearing a mask or who aren't wearing one properly. WRIGHT, Nicholas. «Coronavirus and the Future of Surveillance Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions». *Foreign Affairs*, 6/4/2020.

²⁷ Hong Kong issues all new arrivals an electronic wristband that monitors whether they violate quarantine. WRIGHT, Nicholas. «Coronavirus and the Future of Surveillance Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions». *Foreign Affairs*, 6/4/2020.

²⁸ «In South Korea, more than 1.5 million people have signed a petition calling for Moon to resign, while approval ratings for Japan's Abe fell eight points to 41 percent in February - the steepest decline in nearly two years». *Al Jazeera*, 7/3/2020. [Fecha de consulta 19/4/2020]. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/taiwan-reins-spread-coronavirus-countries-stumble-200307034353325.html>.

²⁹ «South Korea election: Ruling party wins amid coronavirus outbreak». *BBC*, 14/4/2020. [Fecha de consulta 19/4/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-52304781>.

³⁰ «Tsai Ing-wen was re-elected as president of Taiwan on January 11, 2020». *South China Morning Post*, 12/1/2020. [Fecha de consulta 19/4/2020]. Disponible en <https://www.scmp.com/topics/taiwan-elections-2020>.

afectadas³¹ de una forma que, cuanto menos, viola la privacidad de las personas.

En Corea del Sur se han usado teléfonos móviles, tarjetas de crédito y cámaras de seguridad³² (CCTV) para trazar el recorrido que llevaron a cabo los infectados en las dos semanas anteriores al contagio. Una vez se lograba esclarecer las personas que estuvieron en contacto con el infectado, estas recibían un mensaje en sus móviles para comunicarles que debían permanecer en cuarentena y que se procedía a rastrear sus movimientos sin autorización judicial alguna.

En el caso de Taiwán se facilitaron los datos de movilidad de los ciudadanos a terceros como hospitales, clínicas y farmacias con el fin de reconstruir y controlar los últimos 15 días de la vida de los taiwaneses sospechosos de tener la COVID-19³³.

Una vez esbozados los elementos del modelo asiático, vamos a tratar de analizar de forma más pormenorizada las acciones implementadas por cada uno de los Estados poniéndolas en relación con la evolución de los contagios en China, Taiwán y Corea del Sur.

China

De las pocas certezas que tenemos sobre la COVID-19 es que procede de China, aunque sigue sin estar claro ni los detalles ni la intencionalidad de Pekín en este asunto. Aunque hay muchas teorías de la conspiración casi todas apuntan a China, lo que podría explicarse no solo porque las explicaciones aportadas por Pekín arrojan más sombras que luces, sino también por los extraños movimientos que China ha realizado desde finales del año pasado. Por citar algunos de estos comportamientos,

³¹ Through credit card use, CCTV and GPS records on mobile phones, health authorities are able to put together detailed accounts of the patient's movements for a two-week period in order to identify other potential infections. MARESCA, Thomas. «Lessons for the world: How South Korea is tackling coronavirus». *UPI*, 13/3/2020. [Fecha de consulta 19/4/2020]. Disponible en https://www.upi.com/Top_News/World-News/2020/03/13/Lessons-for-the-world-How-South-Korea-is-tackling-coronavirus/4601584109467/.

³² Seoul has also intrusively tracked down potentially infected individuals by looking at credit card transactions, CCTV footage, and other data. WRIGHT, Nicholas. «Coronavirus and the Future of Surveillance Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions». *Foreign Affairs*, 6/4/2020.

³³ Taiwan announced that all hospitals, clinics, and pharmacies across the country could access their patients' travel histories. WRIGHT, Nicholas. «Coronavirus and the Future of Surveillance Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions». *Foreign Affairs*, 6/4/2020.

podemos destacar el acopio de material sanitario realizado en los últimos meses de 2019, la desaparición de 20 millones de clientes de telefonía móvil o la desaparición de algunos médicos chinos que habían criticado la gestión de la crisis.

En lo que a la gestión de la crisis se refiere, esta estuvo totalmente condicionada por la magnitud de la cifra de contagiados, algo que condenó a Pekín al confinamiento total. Si bien China no merece ser criticada por la adopción de tal medida, Pekín pudo haber adelantado la decisión, ya que hasta el 23 de enero³⁴ no se adoptó ninguna limitación a la circulación. A finales de enero, China cerró Wuhan, Huanggang, Ezhou³⁵ y, a comienzos de febrero, las ciudades de Wenzhou y Zhejiang.

El 13 de febrero —fecha en la que se produjo un pico en el contagio de 15.000 casos—, China decretó el cese de todos los servicios no esenciales y permaneció así hasta mediados del mes de marzo cuando se iniciaron las primeras medidas de desescalada en buena parte de las ciudades de Hubei. El punto más significativo fue la reapertura de Wuhan, algo que ocurrió con mucha cautela el 8 de abril³⁶.

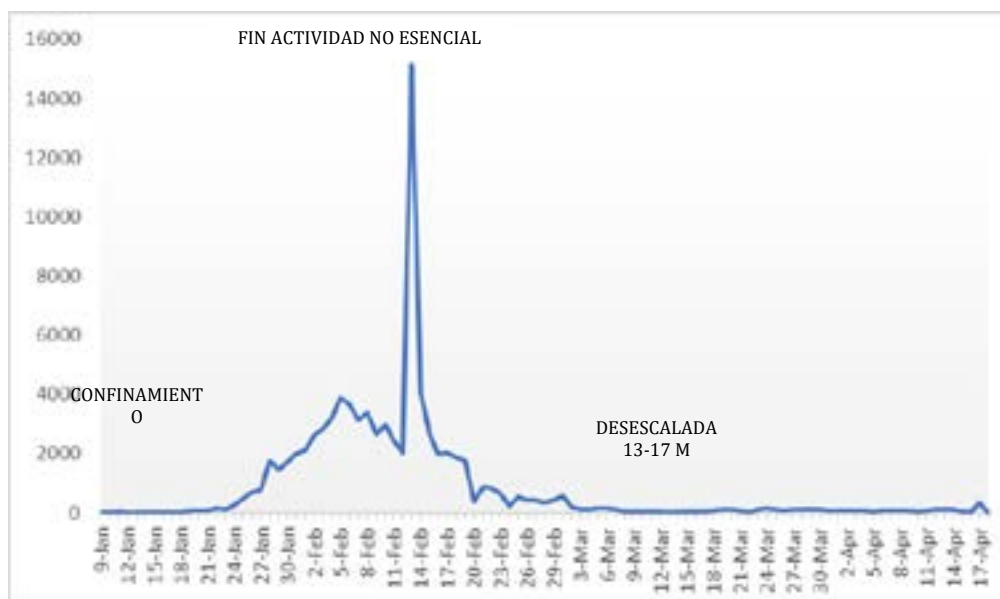


Figura 5. Curva de contagios de China e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

³⁴ El día 22 de enero China declaraba tener 571 casos y 17 muertos.

³⁵ Solo estas tres ciudades suponen un total de 57 millones de habitantes.

³⁶ La desescalada de Wuhan fue progresiva. Las primeras medidas de apertura se tomaron el 22 y 25 de marzo.

Taiwán

Tal y como hemos mencionado anteriormente, Taiwán es el Estado del mundo que antes reaccionó a la pandemia, lo que le ha permitido no solo estar por debajo de los 500 contagios, sino también de ser de los pocos Estados que no se han visto obligados a decretar el confinamiento total. Su estrategia ha estado centrada en dos puntos:

- a) Aislar el país de todo aquello que procediera de China ya que, debido al conflicto de soberanía existente entre China y Taiwán, Taipéi permanece en alerta respecto a cualquier acción que puede proceder de China.
- b) Ser autosuficiente en lo que a material médico³⁷ se refiere, ya que la experiencia de Taiwán en gestión de epidemias (gripe aviar, SARS y MERS) le ha demostrado que en estas crisis la cooperación médica internacional es muy complicada. En este punto también hay que mencionar que su vicepresidente es un reputado epidemiólogo.

En lo que a las medidas concretas adoptadas por Taiwán se refiere, Taipei empezó a implementarlas cuando aún no tenía ningún contagiado. El 5 de enero a todos los viajeros que llegaban a Taoyuan procedentes de China se les realizaban pruebas de 26 patógenos y el 20 de enero se tomó la decisión de cerrar los colegios, aunque Taiwán seguía sin ningún positivo. La situación permaneció más o menos estable hasta marzo, fecha en la que los contagios subieron, aunque de forma muy liviana. En cualquier caso, el 14 de marzo se estableció una cuarentena para los viajeros que procedieran del exterior y seis días más tarde se prohibieron los viajes al extranjero salvo por causa muy justificada. Las últimas medidas restrictivas han sido adoptadas a finales de marzo y principios de abril cuando se ha hecho obligatorio llevar mascarilla por la calle y se han instalado cámaras térmicas en los principales medios de transporte.

³⁷ El 21 de enero se prohibió exportar mascarillas y se estableció un sistema de compra racionada para los ciudadanos.

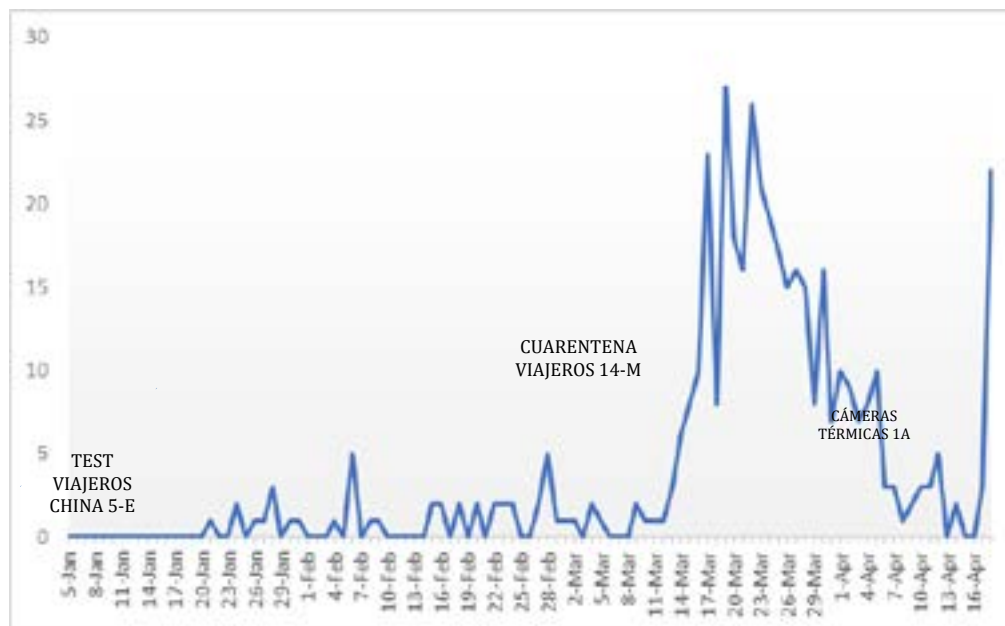


Figura 6. Curva de contagios de Taiwán e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de Worldmeter.

Corea del Sur

El 20 de enero, la COVID-19 llegó a Corea del Sur a través de una ciudadana china procedente de Wuhan y tan solo tres días más tarde, el virus se detectaba en una coreana que también había estado en Wuhan. Desde el 20 de enero hasta el 18 de febrero, la política de test masivos identificó 30 positivos que fueron confinados y cuyos desplazamientos fueron rastreados siguiendo el protocolo descrito anteriormente. La epidemia se disparó con la denominada paciente 31 (P-31), una ciudadana coreana de Daegu que el 18 de febrero tuvo un accidente de tráfico, fue al hospital, asistió a dos oficios religiosos y acabó el día comiendo con un amigo en un hotel. Esta persona, que había desarrollado fiebre durante esa jornada, fue la responsable del incremento de casos que sufrió Corea partir del 18 de febrero³⁸. Por ello, P-31 es considerada como una *super-spreader*³⁹, por ser alguien con una capacidad de infección mucho mayor que el resto⁴⁰. Además, los miembros de la iglesia a la que acudió la P-31 (Shincheonji)

³⁸ FLEMING, Sean. «South Korea's Foreign Minister explains how the country contained COVID-19». *World Economic Forum*, 31/3/2020. [Fecha de consulta 21/2/2020]. Disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/south-korea-covid-19-containment-testing/>.

³⁹ GALLAGHER, James. «Coronavirus super-spreaders: Why are they important?». *BBC*, 10/2/2020. [Fecha de consulta 21/2/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/health-51447143>.

⁴⁰ Se calcula que P-31 infectó a 70 personas.

ocultaron el contagio por considerarlo como un castigo, lo que hizo que se dispararan la cifras⁴¹ de una forma extraordinaria.

Si bien finalmente se logró controlar el brote provocado por la P-31, se detectó que, hasta un 35 % de los nuevos casos eran importados, por lo que el 1 de abril el Gobierno de Seúl decretó que todos aquellos que llegaran a Corea deberían permanecer en cuarentena durante al menos 15 días y que aquellos que se negaran a la cuarentena se les prohibiría la entrada en el país⁴².



Figura 7. Curva de contagios de Corea del Sur e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

A modo de conclusión debemos decir que si bien los países asiáticos afectados por la COVID-19 tienen aproximaciones diferentes (China confinamiento total, Corea test masivos y Taiwán asilamiento preventivo) todos presentan puntos en común que nos permiten hablar de un modelo asiático de lucha contra la COVID-19.

⁴¹ De los 9.336 seguidores que tiene la iglesia 1.261 presentaron síntomas de COVID-19.

⁴² «South Korea bars entry to foreign nationals who refuse to self-isolate». *The Guardian*, 3/4/2020. [Fecha de consulta 21/4/2020].

El modelo europeo

Al igual que ocurría en Asia, podemos afirmar que los países europeos han desarrollado un modelo propio de lucha contra la pandemia de la COVID-19. Al igual que ocurrían en Asia, existen diferencias en la gestión de los países, pero por encima de esas diferencias existen unos puntos similares en todos los Estados europeos que nos permiten identificar un modelo europeo de luchar contra la COVID-19. Así, podemos destacar los siguientes tres elementos como los definitorios del modelo europeo:

- a) Importancia absoluta de la privacidad de los ciudadanos.
 - b) Mantenimiento de los pesos y contrapesos en los sistemas políticos.
 - c) Uso de una geometría variable en el tratamiento de la pandemia.
-
- a) Al contrario de lo que ocurre en Asia, el «respeto a la privacidad» de los ciudadanos ha sido una prioridad constante para los europeos. La tentación de usar la geolocalización para controlar la movilidad de los europeos no ha sido suficiente y en lugares como Alemania, donde se ha desarrollado una aplicación móvil para evitar el contagio, el requisito impuesto por la población ha sido el mantenimiento del anonimato. En España existen dos modelos de aplicación, una para autodiagnóstico (Comunidad de Madrid y Gobierno central) y otra — DataCovid— que estudia de forma anónima tendencias de movilidad.
- Tal y como ha demostrado en los casos de Corea y Singapur, el uso intrusivo de las tecnologías permite controlar la extensión de la pandemia. Sin embargo, en Europa, donde los derechos humanos son una seña de identidad, difícilmente se hubiera entendido una securitización o medicalización de los derechos y libertades fundamentales como la que se ha llevado a cabo en Asia.
- b) La pandemia, por su propia naturaleza, es un test de estrés para todos los sistemas democráticos y, desafortunadamente, la UE no está siendo una excepción tal y como muestra que en 20 de los 27 Estados se hayan tomado acciones excepcionales. Si bien es cierto que en algunos casos se aprobaron medidas que aminoraban el control parlamentario al gobierno, la presión de la sociedad civil ha logrado que se reviertan estas acciones. Sin ir más lejos, debido a la presión ejercida por la oposición y por la sociedad española, el

Gobierno de España se ha visto obligado a mantener las sesiones de control parlamentario. En Alemania, después de que el presidente del Bundestag Wolfgang Schäuble propusiera un *emergency parliament*⁴³, se ha buscado una fórmula alternativa que permite gestionar la pandemia manteniendo todas las garantías constitucionales. El caso más preocupante fue el decreto de Pascua de Austria por el que se habilitaba a la policía a entrar en los domicilios para ver si se estaba celebrando la Pascua con miembros de la familia extensa.

Si bien es cierto que la mayoría de los Estados europeos los gobiernos han dado marcha atrás en las medidas restrictivas de derechos, en Hungría el autoritario presidente Viktor Orban ha logrado que el parlamento le otorgue plenos poderes⁴⁴ para gestionar la pandemia. Afortunadamente, el caso de Hungría es la excepción y no la regla, lo que no permite afirmar que el mantenimiento de las garantías constitucionales ha sido y es un elemento propio del modelo europeo de la gestión de la pandemia.

- c) En los Estados como España, Alemania o Italia, que poseen una estructura federal, se ha optado por aplicar la geometría variable tanto en las medidas de confinamiento como en las de desconfinamiento. En el caso de Italia, las primeras regiones que introdujeron restricciones a la movilidad fueron Lombardia y Emilia Romagna. En Alemania, el Gobierno comenzó limitando la movilidad en Baviera y Baden-Württemberg y, en España, fueron el País Vasco y Madrid.

Si bien es cierto que las dimensiones geográficas y demográficas de los Estados europeos no son comparables con las de China, la India, Indonesia o Japón, no es menos cierto que la diversidad territorial de los Estados europeos hace necesaria una aproximación a la carta.

Estos tres elementos son los que, a mi juicio, constituyen la base del modelo europeo en la gestión de la COVID-19. Sin embargo, a pesar de ser los cimientos comunes, los Estados europeos presentan aspectos propios que vamos a ver a continuación.

⁴³ «Coronavirus: A stress test for democracy». *DW*, 8/4/2020 [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <https://www.dw.com/en/coronavirus-a-stress-test-for-democracy/a-53064455>.

⁴⁴ «Hungary's Viktor Orban handed sweeping new powers with COVID-19 law». *Euronews*, 31/3/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <https://www.euronews.com/2020/03/30/blank-check-hungary-expected-to-pass-controversial-covid-19-law>.

Italia

El contagio de Italia supuso el descubrimiento de la gravedad de la COVID-19 en Europa. El virus parece que entró en el país transalpino el 31 de enero a través de dos turistas chinos que llegaron a Milán y que, tras aterrizar en Malpensa, recorrieron Italia en un tour turístico hasta Roma. De nada sirvieron las cámaras térmicas instaladas en Fiumicino y en Malpensa para detectar posibles contagiados. El contagio masivo se había iniciado.

Al igual que ocurrió en otros lugares, durante la primera parte del mes de febrero no se tomaron medidas importantes, ya que no se detectaron casos de la COVID-19. El 2 de marzo —ya con 2.036 casos y 57 muertos—, Italia inició la fase de contención con la división del país en cuatro zonas, usando el criterio del número de casos para la delimitación. A pesar de esta primera medida, no fue hasta el 8 de marzo⁴⁵ cuando el primer ministro Giuseppe Conte puso en cuarentena a las regiones más afectadas (Lombardía Piamonte, Emilia-Romaña, Véneto y Las Marca), situación que se extendió al resto⁴⁶ del país tan solo dos días después⁴⁷. Previamente, el 5 de marzo⁴⁸, Italia había cerrado colegios y universidades. Así podríamos representar las principales medidas de confinamiento de Italia con relación a la evolución de la curva de contagios.

⁴⁵ A esta fecha el número de contagios era de 7.375 casos.

⁴⁶ Cuando se produce el confinamiento de todo el país Italia tenía 10.149 casos y 977 muertos.

⁴⁷ «Coronavirus: el Gobierno de Italia extiende las medidas de aislamiento por la COVID-19 a todo su territorio». *BBC*, 10/3/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51806501>.

⁴⁸ «Italia cierra los colegios desde hoy hasta el 15 de marzo». *Expansión*, 5/3/2020.

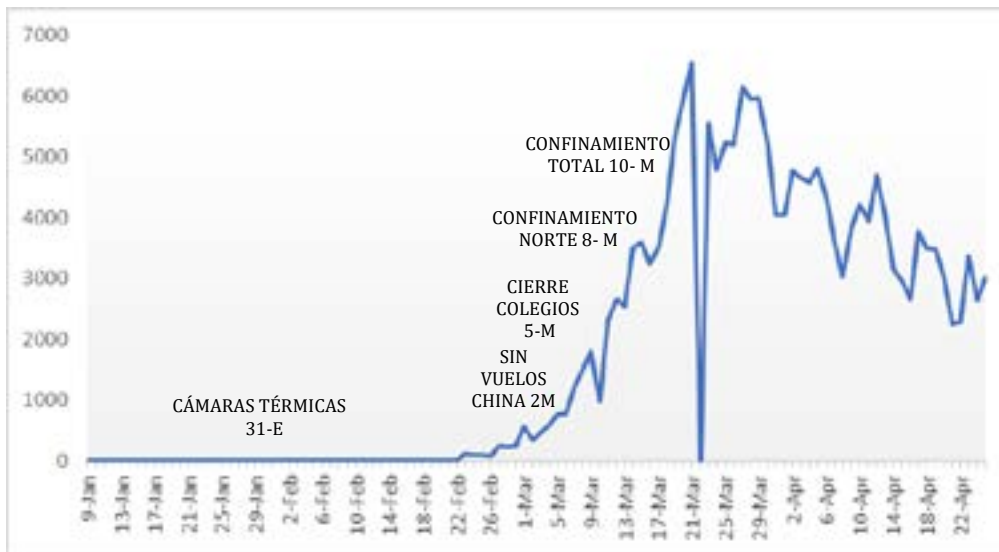


Figura 8. Curva de contagios de Italia e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia con datos de la OMS.

Si bien en Italia no se ha erradicado la pandemia, el Gobierno ya ha presentado un plan de desconfinamiento que, al igual que el confinamiento, tiene un carácter asimétrico. A partir del 11 de marzo, los restaurantes y cafés podrán abrir al 50 % de su aforo, los ciudadanos tendrán que mantener una distancia de seguridad y, desde el 4 de mayo, los italianos podrán realizar ejercicio físico al aire libre sin mascarilla, que será recomendable y no obligatoria⁴⁹. En ningún caso Italia se plantea la reapertura de los centros educativos, ni permitir los desplazamientos de larga distancia.

España

Nuestro país ha sido, junto con Italia, uno de los más afectados de Europa por la pandemia de la COVID-19. El primer caso llegó a la isla de la Gomera el 31 de enero, a través de un ciudadano alemán que se había contagiado vía China. También hubo dos casos de británicos que dieron positivo en Mallorca, el 10 de febrero, pero es muy

⁴⁹ «Italia prevé comenzar la reapertura del país a partir del 4 de mayo». *La Vanguardia*, 21/4/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200421/48661252146/italia-reapertura-pais-4-mayo-coronavirus.html>.

probable que hubiera casos previos en la península tal y como prueba que el 13 de febrero una persona falleciera por COVID-19 en Valencia⁵⁰.

Al igual que ocurrió en otros países de Europa, el mes de febrero fue «tranquilo» en lo que a contagios se refiere, aunque es muy probable que el sistema de asistencia primaria tuviera casos de COVID-19 que fueron diagnosticados y tratados como gripe común evitando que la alarma saltara⁵¹ hasta finales de febrero, fecha en la que aparecieron positivos en Madrid, Villarreal y Tenerife⁵².

El avance de la pandemia se disparó a comienzos de marzo, lo que obligó al Gobierno central y a los autonómicos a tomar decisiones drásticas. Así, el 9 de marzo⁵³, se cancelaron las clases en Madrid y Vitoria, decisión que se extendió a toda España cuatro días después. Además de estas medidas, el 10 de marzo se canceló la conexión aérea con Italia, y en Madrid y Vitoria se prohibieron los eventos de más de 1.000 personas y la apertura de locales de hostelería. El 12 de marzo, en Cataluña, se confinaron un total de 12 ciudades.

El 14 de marzo, con un total de 5.753 contagiados y 1.522 muertes se decretó el Estado de alarma (RD 463/2020) situación que ha sido prorrogada, por el momento, hasta en tres ocasiones. Además, el 16 de marzo se cerraron las fronteras terrestres, el 17 se cancelaron las conexiones con Ceuta y Melilla y un día después con los archipiélagos. Para concluir las medidas extraordinarias, el 22 de marzo se cerraron las fronteras existentes en puertos y aeropuertos.

El 9 de marzo, con el decreto de cancelación de la actividad educativa, la Comunidad de Madrid también cerró centros médicos, algo que, debido al alto número de contagios, fue corregido por el Gobierno central el 17 de marzo. Un punto importante fue la decisión de instalar hospitales de campaña de apoyo para aligerar la presión en hospitales y evitar el colapso sanitario. El más importante fue el de IFEMA⁵⁴, aunque

⁵⁰ En el momento del fallecimiento a esta persona, que es la primera víctima en Europa, no se le había diagnosticado la enfermedad. Fue a posteriori cuando se pensó que podría haber contraído la COVID 19.

⁵¹ «Coronavirus: la gripe 'oculto' los primeros casos de COVID-19 en febrero». *Redacción Médica*, 24/4/2020. [Fecha de consulta 26/4/2020]. Disponible en <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-la-gripe-oculto-los-primeros-casos-de-covid-19-en-febrero-6206>.

⁵² «Un millar de aislados en el hotel de Tenerife donde se alojó la pareja italiana con coronavirus». *El País*, 25/2/2020. [Fecha de consulta 26/4/2020]. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2020/02/25/actualidad/1582620880_129829.html.

⁵³ Cuando se cancelaron las clases España tenía 1.024 contagiados y 17 muertos.

⁵⁴ El hospital de IFEMA ha permanecido abierto desde el 31 de marzo hasta el 30 de abril.

hubo otros instalados como anexos en diferentes centros hospitalarios como el del Gregorio Marañón.

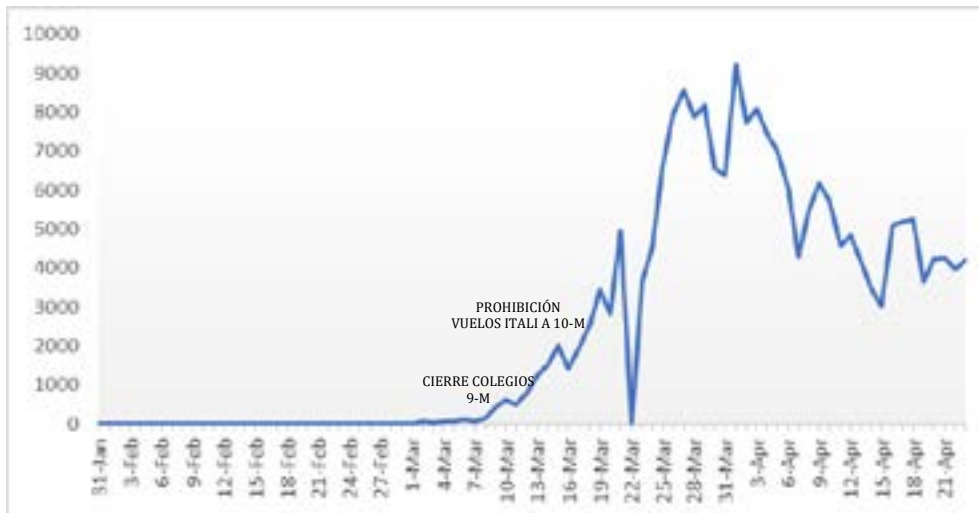


Figura 9. Curva de contagios de Italia e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

Entre el 25 y el 28 de abril el Gobierno español anunció la desescalada, un plan asimétrico compuesto por cuatro fases de unos 15 días que debería llevar a España a la denominada «nueva normalidad». Ya desde el propio 26 de abril se fueron aligerando las medidas de confinamiento hasta llegar a finales de junio a una situación en la que prácticamente todos los servicios podrán funcionar, aunque con limitaciones⁵⁵.

Alemania

El contagio hombre-hombre entre ciudadanos europeos se produjo en Baviera el 27 de enero, aunque desde el 6 de enero Alemania⁵⁶ ya contaba con un Comité de Vigilancia. Gracias a este organismo y a las pautas establecidas en su Plan nacional de

⁵⁵ Para el Plan de Desescalada. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/280420-enlace-desescalada.aspx>.

⁵⁶ La formación del Comité Técnico en España no se produjo hasta el 13 de marzo. [Fecha de consulta 2/5/2020]

pandemia⁵⁷, Alemania ha afrontado la pandemia con mayor acierto que el resto de sus vecinos europeos.

Sin poder afirmar que Alemania haya optado por una estrategia «a la coreana», Berlín sí que apostó por una política basada en el desarrollo de test masivos, llegando a realizar una media de 160.000 a la semana, lo que le sitúa muy lejos de los 30.000 de España o de los 60.000 del Reino Unido.

A pesar de estas buenas y tempranas prácticas, Alemania no comenzó a tomar medidas restrictivas hasta marzo, ya que fue en marzo cuando se produjeron saltos importantes (115 casos en tan solo 8 horas) en los contagios⁵⁸. Por este motivo, el 13 de marzo Alemania decidió cerrar los colegios y las universidades, y nueve días después —22 de marzo— iniciaba el confinamiento, prohibía las reuniones de más de dos personas y decretaba una distancia social mínima de 1,5 m.



Figura 10. Curva de contagios de Alemania e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia con datos de la OMS.

El 21 de abril, la canciller Ángela Merkel anunciaba el plan de desescalada de Alemania. A partir del 4 de mayo, los colegios alemanes abrirán de forma progresiva

⁵⁷ Este plan contempla tres fases (contención, protección y mitigación) así como unos objetivos que pueden resumirse en la reducción de la movilidad y la mortalidad, tratamiento de los infectados y una comunicación breve y concisa para evitar la confusión

⁵⁸ El 7 de marzo se produjeron 115 contagios en solo 8 horas y el 20 los contagios se incrementaron en 7.324 personas.

sus puertas empezando por primaria y siguiendo por secundaria⁵⁹. Las tiendas de más de 800 m² podrían retomar su actividad, siempre que tomen las medidas de higiene necesarias. Los restaurantes y bares, por el momento, no tienen fecha de reapertura y los eventos públicos y deportivos tendrán que esperar, al menos, hasta el 31 de agosto. En lo que a las fronteras se refiere, Alemania esperará hasta el 23 de mayo. En principio, el uso de mascarillas se mantiene como recomendable, aunque en estados muy afectados, como Baviera, se ha decretado su uso como obligatorio⁶⁰.

Uno de los elementos más innovadores de la gestión alemana es el uso de una aplicación de móviles de carácter voluntario que busca evitar que contagiados puedan estar en contacto con personas sanas. Los usuarios deberán darse de alta de forma anónima y aportar información sobre su salud que debe ser confirmada por un médico. Lo que trata de dictaminar es si alguien ha estado en contacto con un contagiado. Para ello se necesita que las personas que se han descargado la app comuniquen el positivo cuando este se produzca. El sistema tiene una codificación de los datos de identidad de tal forma que no se pueda identificar al propietario de ese móvil o de esa tarjeta⁶¹.

Francia

El 24 de enero, en Burdeos, Francia registraba su primer positivo en un ciudadano francés procedente de China. Cuatro días después, un turista chino fue ingresado en un hospital de París y el 14 de febrero falleció. Durante algún tiempo se pensó que era la primera víctima mortal en Europa, pero después se supo que el primer fallecimiento ocurrió en Valencia un día antes.

Si bien es cierto que Francia fue uno de los países europeos donde antes llegó la COVID-19, no fue hasta finales de febrero cuando se empezaron a adoptar las primeras medidas⁶². No obstante, las primeras restricciones de calado no llegaron hasta algunas semanas más tarde. Concretamente, el 12 de marzo se ordenaba el

⁵⁹ «Germany to begin easing coronavirus curbs in coming weeks». *Local De*, 16/4/2020. Disponible en <https://www.thelocal.de/20200415/latest-germany-to-begin-easing-coronavirus-curbs-in-coming-weeks> Fecha de consulta 24/.

⁶⁰ «Bavaria makes face masks compulsory in bid to control coronavirus spread». *Local De*, 24/4/2020. [Fecha de consulta 24/4/2020]. Disponible en <https://www.thelocal.de/tag/lockdown>.

⁶¹ «Alemania lanzará una app de uso voluntario para rastreo de contactos contra el coronavirus». *La Vanguardia*, 22/04/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200422/48679221317/alemania-app-voluntaria-rastreo-contactos-coronavirus-covid-19-pandemia-corresponsal-berlin-maria-paz-lopez-video-seo-lv.html>.

⁶² El 28 de febrero se canceló la Semana de la moda y el 29 la Media Maratón de París. Sin embargo, no fue hasta el 13 de marzo cuando se canceló la Ligue 1 de fútbol.

cierre de colegios y universidades⁶³, el 13 las reuniones de más de 100 personas, el 14 se cerraron los «lugares públicos no esenciales»⁶⁴ y dos días más tarde el confinamiento total a nivel nacional⁶⁵.



Figura 10. Curva de contagios de Francia e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

El 13 de abril el presidente Macron anunció por un lado que «el confinamiento estricto» se prolongaría hasta el 11 de mayo y, por el otro, que a partir de esa fecha se iniciaría una progresiva desescalada. Aunque no se han anunciado una gran cantidad de medidas, Macron sí decretó que las guarderías y los centros preuniversitarios volverán a abrirse el 11 de mayo. Los universitarios no volverán a las clases hasta el verano y restaurantes, cafés y museos por el momento permanecerán cerrados⁶⁶.

Para concluir este apartado, debemos volver a señalar que, si bien la forma de gestión de la COVID-19 no ha sido idéntica, la mayor parte de los países europeos presentan

⁶³ «Fermeture des écoles, collèges, lycées, universités». *L'Express*, 13/3/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en https://www.lexpress.fr/education/fermeture-des-ecoles-colleges-lycees-universites-toutes-les-reponses-a-vos-questions_2120786.html.

⁶⁴ «Edouard Philippe ferme les lieux publics «non essentiels», mais maintient les municipales». *Le Parisien*, 14/3/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <http://www.leparisien.fr/societe/coronavirus-edouard-philippe-annonce-la-fermeture-des-lieux-publics-non-essentiels-14-03-2020-8280051.php>.

⁶⁵ «President Emmanuel Macron said the country was effectively «at war» as he announced a 15-day lockdown beginning on midday on Tuesday». *The Independent*, 16/3/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/coronavirus-france-lockdown-cases-update-covid-19-macron-a9405136.html>.

⁶⁶ «Confinement, écoles, masques, aides... Tout ce qu'il faut retenir de l'allocation de Macron». *Le Parisien*, 13/4/2020. [Fecha de consulta 25/4/2020]. Disponible en <http://www.leparisien.fr/politique/coronavirus-confinement-ecoles-masques-aides-tout-ce-qu-il-faut-retenir-de-l-allocation-de-macron-13-04-2020-8299023.php>.

puntos comunes sobre todo en lo que tienen que ver con la preservación de la privacidad de los ciudadanos, en el control democrático de los gobiernos y en la gestión de la diversidad de sus territorios que hace que se demande una aproximación asimétrica en la gestión de la pandemia.

El modelo anglosajón

En tercer y último lugar, cabe destacar otro modelo diferente de gestión de la COVID-19: el anglosajón. Quizá el caso más característico de este modelo sea Estados Unidos, aunque también podemos incluir en esta categoría a otros Estados como Canadá, Australia o el Reino Unido⁶⁷. Se trata pues de un modelo distinto a los otros dos que se caracteriza por tener tres elementos:

- a) Un menor grado de centralización de las decisiones.
 - b) Un mayor peso del sector privado.
 - c) Preferencia por las recomendaciones frente a las imposiciones.
- a) Los Estados integrados de este modelo son federales o muy descentralizados por lo que la gestión de la epidemia resulta cuando menos más complicada al tener que contar en la misma con los gobernadores de las entidades regionales. Por ejemplo, en Estados Unidos si bien la mayor parte de los gobernadores decretaron medidas excepcionales alrededor del 16 de marzo, algunos Estados optaron por no hacerlo acogiéndose a sus potestades constitucionales⁶⁸. En una línea similar el primer ministro de Canadá tuvo que enviar una carta a los primeros ministros de los estados federados pidiendo su conformidad para decretar el estado de emergencia a nivel nacional, algo que finalmente no pudo conseguir⁶⁹. Algo similar ocurrió en Australia donde el primer ministro incluyó en el *National Cabinet*⁷⁰, a los jefes de gobierno de los distintos territorios y Estados que componen Australia. Esta particularidad hace más compleja la gestión de la

⁶⁷ El caso del Reino Unido es especial ya que presenta rasgos del modelo europeo y del anglosajón.

⁶⁸ «A Guide to State Coronavirus Lockdowns». *The Wall Street Journal*, 21/3/2020. [Fecha de consulta 29/3/2020]. Disponible en https://www.wsj.com/articles/a-state-by-state-guide-to-coronavirus-lockdowns-11584749351?mod=theme_coronavirus-ribbon.

⁶⁹ «Canada will not declare a federal emergency as yet». *National Post*, 22/3/2020. [Fecha de consulta 28/4/2020]. Disponible en <https://nationalpost.com/news/canada/trudeau-to-provide-another-briefing-to-nation-as-covid-19-threat-escalates>.

⁷⁰ «Australia's 'war cabinet' set to meet as COVID-19 cases surpass 250». *Reuters*, 15/3/2020. Disponible en <https://es.reuters.com/article/healthcareSector/idUSL4N2B70CZ>.

pandemia, ya que las entidades territoriales y locales poseen algunos poderes extraordinarios que en los Estados de los otros dos modelos siguen siendo monopolio exclusivo de los gobiernos centrales.

- b) Debido a la organización económica de estos Estados, el sector privado tiene un mayor peso que en Estados de otros modelos. Lo que en condiciones normales permite aligerar el gasto público, en situaciones excepcionales como las que estamos viviendo supone que el estado tiene una menor capacidad para poder hacerle frente. Esta particularidad ha afectado especialmente a los Estados Unidos en cuestiones como las hospitalizaciones o en los test de COVID-19 hasta el punto de que el *Center for Disease Control* (CDC) tuvo que prohibir — durante 15 días— la realización de test a entidades privadas por distorsionar las estadísticas de los infectados. En el caso de Canadá, desde el primer momento el Gobierno de Trudeau tendió la mano al sector privado para participar de forma activa en la lucha contra la COVID-19 y en Australia buena parte del sistema privado de salud se integró en el sistema público asumiendo el Estado el 50 % de sus costes⁷¹.
- c) En cierto sentido, como consecuencia de su organización territorial descentralizada, pero también fuertemente influido por su particularidad cultural, en los países anglosajones han primado las recomendaciones frente a las imposiciones que se han aplicado en lugares como Europa o Asia. Si bien en el caso de los Estados Unidos a lo largo de esta crisis estas recomendaciones han sido constantes, en el Reino Unido las recomendaciones dieron lugar a medidas coercitivas a medida que la epidemia se iba extendiendo.

Una vez analizadas las principales características de este modelo, estamos en disposición de avanzar al análisis de las distintas realidades de los Estados que componen el modelo anglosajón de gestión de la COVID-19.

Reino Unido

El Reino Unido, bien por su idiosincrasia, bien la particularidad de su primer ministro ha sido de todos los europeos el que ha llevado a cabo una estrategia más diferente. Su

⁷¹ «Australian government will pay half to integrate private hospitals into Covid-19 response». *The Guardian*, 31/3/2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/mar/31/federal-government-pay-half-integrate-private-public-hospitals-covid-19-response> Fecha de consulta 28/04/2020.

primer positivo se registró el 31 de enero, pero al igual que el resto de los países europeos no fue hasta finales de febrero cuando los casos comenzaron a crecer. El 1 de marzo los cuatro territorios del Reino Unido ya presentaban casos lo que no sirvió para que se adoptaran medidas restrictivas ya que no fue hasta el 15 de marzo cuando se tomaron las primeras recomendaciones:

- a) Evitar los viajes no esenciales.
- b) Evitar las aglomeraciones.
- c) Favorecer el teletrabajo.
- d) Que mayores de 70 años y embarazadas permanecieran en sus casas.

El 20 de marzo, el primer ministro ordenó cerrar colegios, pubs y lugares de ocio público y tan solo tres días más tarde se decretaba el confinamiento de la población evitando todo contacto no esencial. Sin llegar a usar las app, como han hecho otros Estados, el Reino Unido activó un sistema que tenía activo desde 2013 por el cual los ciudadanos recibían SMS con consejos sobre las medidas que debían tomar.

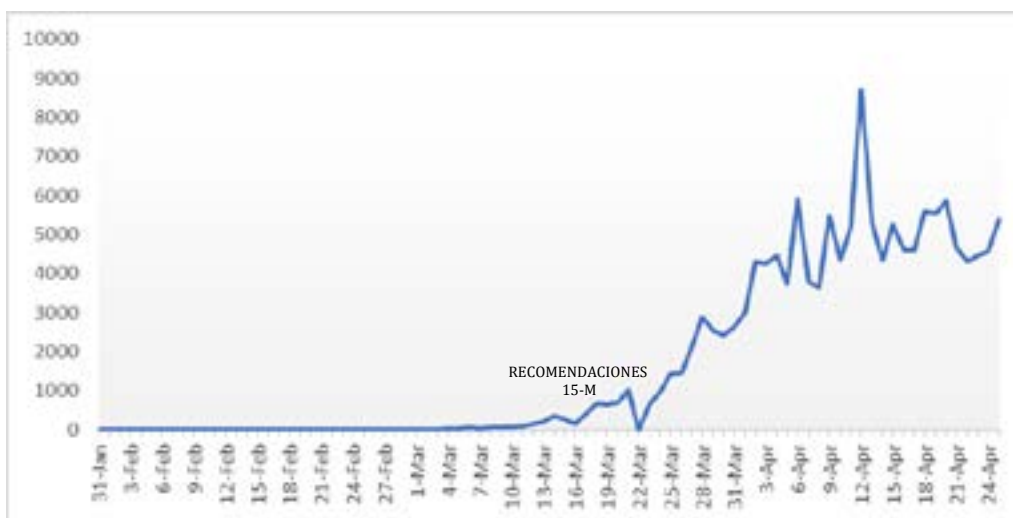


Figura 11. Curva de contagios de Reino Unido e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

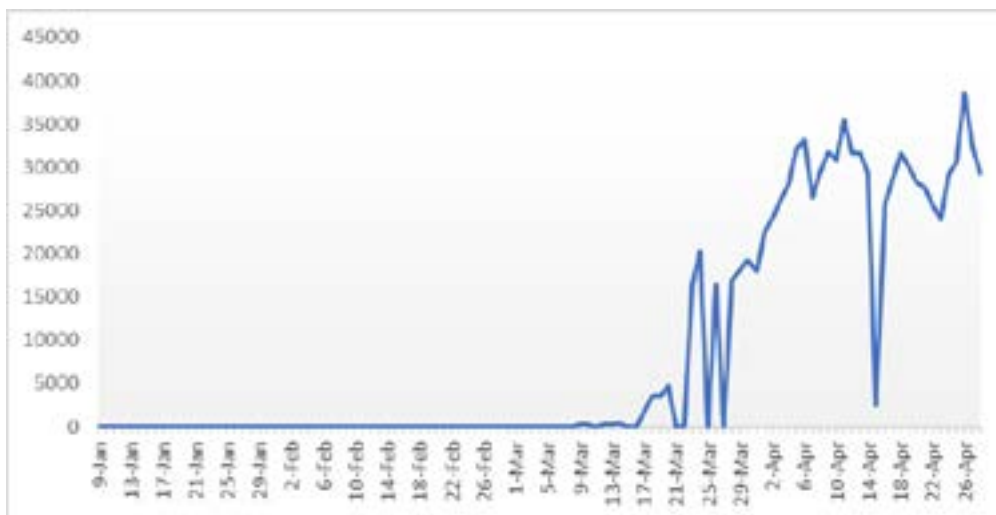
Estados Unidos

El 21 de enero se detectó el primer caso de COVID-19 en los Estados Unidos procedente directamente de China, lo que provocó que a los pocos días se tomaran

algunas medidas preventivas como la evacuación de los americanos de Hubei (29 de enero), la declaración de la emergencia de salud pública o la restricción de los vuelos procedentes de China (31 de enero).

A pesar de esta rápida reacción, al igual que ocurrió en otros Estados, durante el mes de febrero hubo cierta relajación al entender que los contagios no se habían incrementado en exceso. A finales de febrero se disparó el miedo entre la población al incrementarse el número de contagios, lo que provocó que laboratorios privados comenzaran a realizar test a la población. Este hecho puso en aviso al *Center for Disease Control* que prohibió hasta el 5 de marzo su realización en centros no vinculados a este organismo por producir una distorsión de las estadísticas.

A mediados del mes de marzo, los gobernadores fueron adoptando decisiones⁷² restrictivas como el cierre de las escuelas⁷³, la prohibición de reuniones de más diez personas o incluso la declaración del estado de emergencia⁷⁴. A nivel federal si bien es cierto que el presidente Trump ha mantenido una actitud displicente con la COVID-19, la propia realidad política y constitucional de EE. UU. le limitó mucho su capacidad de reacción.



⁷² La mayor parte de los estados adoptaron medidas restrictivas (cierre de colegios, estado de excepción etc.) sobre el 16 de marzo, aunque algunos estados como Rhode Island o Kentucky lo adelantaron al 2 y al 6 respectivamente y otros como Montana esperaron hasta el 27 de marzo para cerrar los colegios.

⁷³ «Nueva York cierra las escuelas para el resto del curso». *La Vanguardia*, 11/4/2020. [Fecha de consulta 29/4/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200411/48421510401/nueva-york-cierra-escuelas-coronavirus.html>.

⁷⁴ «Lockdowns, closures: How is each US state handling coronavirus?». *Al Jazeera*, 14/4/2020. [Fecha de consulta 29/4/2020]. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/emergencies-closures-states-handling-coronavirus-200317213356419.html>.

Figura 12. Curva de contagios de Estados Unidos e hitos del confinamiento. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

Conclusiones

A modo de conclusión podemos afirmar que la COVID-19 ha sido un «cisne negro» que ha alterado tanto las relaciones entre los Estados como la propia estabilidad de los gobiernos. La epidemia está fuertemente ligada al proceso de globalización económica y podría haberse minimizado si China, el primer gran propagador, hubiera tomado las medidas necesarias mucho antes o si al menos hubiera comunicado la gravedad de la situación antes. Una vez China tomó las medidas de confinamiento, la extensión de la epidemia remitió, al menos hasta que las personas contagiadas en los 23 Estados que recibieron la COVID-19 procedente de China iniciaron la expansión por otros lugares. Este periodo se corresponde con las primeras semanas de febrero. En todo caso, unas medidas más rápidas y adecuadas por parte de China hubieran evitado la situación mundial actual.

En lo que a la reacción de los Estados se refiere, con la única excepción de Taiwán, ningún gobierno reaccionó a tiempo y a todos ellos les ha cogido por sorpresa. Dicho esto, la percepción que los ciudadanos tienen de la reacción de sus autoridades está profundamente distorsionada por la presión mediática y política a la que nos hemos visto sometidos ya que, como vemos en la siguiente tabla, los Estados más criticados —Italia y España— no fueron ni mucho menos los que más tardaron en reaccionar.

	Positivos/Muertos al cierre de colegios	Días en reaccionar desde inicio de la pandemia	Días en reaccionar desde su primer contagio	Positivos/Muertos al decretar medidas excepcionales	Días en reaccionar desde inicio de la pandemia	Días en reaccionar desde su primer contagio
China	-----	-----	-----	14.401/304	24	34
Corea	51/0 ⁷⁵	41	11	-----	-----	-----
Taiwán	0	-9	0	-----	-----	-----
Italia	2.036/52	55	31	7.375/366	61	37
España	1.024/17	60	38 ⁷⁶	5.753/136	64	42

⁷⁵ Solo se cerraron colegios en Daegu.

⁷⁶ Se toma como primer contagio el producido en la Gomera el 31 de enero pero el primer caso peninsular fue la persona que falleció en Valencia el 13 de febrero.

Alemania	2.260/3	63	46	21.463/67	72	55
Francia	2.281/48	63	48	6.373/21	67	52
R.Unido	3.983/177	71	50	5.687/281	74	53
EE. UU.	-----	-----	-----	1.714/41	66	44

Tabla 1. Tiempo de reacción ante la extensión de la COVID-19. Fuente: elaboración propia usando datos de la OMS.

En lo que a los tres modelos se refiere, el más eficaz de todos es sin lugar a duda el asiático, aunque su aplicación deja algunas dudas respecto a los derechos y las libertades básicas. El modelo anglosajón, es quizá menos eficaz, ya que carece de capacidad coercitiva, aunque casos como Australia o Nueva Zelanda ponen en duda esta falta de eficacia. La COVID-19 ha servido para mostrar que la Unión Europea falla cuando tiene que abordar un problema común, pero también para hacernos ver que nuestro modelo de libertades está más asentado de lo que creíamos. En casi todos los países europeos los gobiernos han tenido que dar marcha atrás a decisiones que restringían los derechos y libertades fundamentales. Si bien los gobiernos actuaban movidos por la necesidad de frenar la epidemia, los ciudadanos europeos parece que han preferido gozar de libertad frente a la seguridad que les podría haber proporcionado unas medidas más restrictivas.

Respecto a las relaciones con China, son ya muchos los Estados que están pidiendo una explicación a Pekín por la expansión de la pandemia. La falta de transparencia en la gestión de la COVID-19 ha puesto en alerta a Occidente quien parece dudar de las tesis chinas y empieza a apuntar a una cierta intencionalidad de China en el asunto.

De cara al futuro, Occidente debe estar más preparado y en alerta, ya que resulta probable que esta pandemia no sea la última y si actuamos como lo ha hecho Taiwán el impacto será menor. Queda por ver cómo va a reorganizarse la globalización, que parece ha sido un cooperador necesario en la expansión de la pandemia. Si bien es cierto que el mundo no puede renunciar a estar globalizado, quizá esta debería empezar a estar más regulada para evitar futuras crisis como la de la COVID-19.

Anexo I

Estado	Globalización Económica KOFGI	Días en llegar	Procedencia
Afganistán	38,2	46	Irán
Albania	67,5	59	Italia
Argelia	56,8	47	Italia
Andorra	46,9	53	Italia
Angola	41,5	70	Desconocido
Antigua and Barbuda	60,5	64	Reino Unido
Argentina	67,9	54	Italia
Armenia	68,6	52	Irán
Aruba	46,8	64	Desconocido
Australia	82,0	16	Wuhan
Austria	89,1	47	Italia
Azerbaiyán	65,2	50	Irán
Bahamas	55,6	66	Desconocido
Bahréin	69,7	46	Irán
Bangladesh	51,3	59	Italia
Barbados	62,5	68	EE. UU.
Bielorrusia	68,6	50	Irán
Bélgica	90,7	26	Wuhan
Belice	59,2	73	EE. UU.
Benín	51,4	67	Bélgica
Bután	42,4	57	India
Bolivia	59,2	61	Italia
Bosnia and Herzegovina	69,3	56	Italia
Brasil	60,6	47	Italia
Brunéi Darussalam	63,8	60	Malasia
Bulgaria	80,7	59	Desconocido
Burkina Faso	54,0	61	Italia
Camboya	59,2	18	Wuhan
Camerún	51,4	57	Francia
Canadá	84,7	16	Wuhan
Cape Verde	55,2	71	Desconocido
Islas Caimán	41,4	64	Italia
República Centroafricana	39,0	65	España
Chad	41,1	70	Camerún
Chile	77,8	54	Singapur
Colombia	65,1	57	Italia
Rep. Democrática del	45,3	61	Desconocido

Congo			
Congo, Rep.	54,8	65	Francia
Costa Rica	72,4	57	EE. UU.
Costa de Marfil	55,4	62	Italia
Croacia	81,3	47	Italia
Cuba	62,6	62	Italia
Chipre	79,1	60	Desconocido
República Checa	85,7	52	Italia
Dinamarca	89,3	49	Italia
Yibuti	55,3	69	Francia
República Dominicana	67,0	52	Irán
Ecuador	61,7	51	España
Egipto	66,8	36	Desconocido
El Salvador	67,3	69	Italia
Guinea Ecuatorial	45,0	65	España
Estonia	83,9	49	Italia
Etiopía	44,6	64	Burkina Faso
Fiji	58,0	70	Desconocido
Finlandia	87,7	20	Wuhan
France	87,4	15	Wuhan
Gabón	53,8	64	Francia
Gambia	52,5	68	Reino Unido
Georgia	75,7	48	Irán
Alemania	88,7	18	Shanghai
Ghana	61,5	64	Noruega
Grecia	82,4	48	Italia
Guatemala	63,3	64	Italia
Guinea	47,8	64	Bélgica
Guyana	54,7	62	EE. UU.
Haití	46,3	70	Desconocido
Honduras	62,9	62	España
Hong Kong, China	68,0	13	Wuhan
Hungría	85,1	55	Irán
Islandia	72,2	50	Italia
India	62,3	21	Wuhan
Indonesia	63,4	53	Japón
Irán	55,2	41	Desconocido
Irak	44,1	46	Irán
Irlanda	84,6	51	Italia
Israel	77,1	44	Japón
Italia	83,4	21	Hong Kong
Jamaica	67,0	61	Reino Unido

Japón	78,8	7	Wuhan
Jordania	73,7	53	Italia
Kazakstán	64,7	64	Alemania
Kenia	55,9	64	EE. UU.
Corea	79,3	11	Wuhan
Kuwait	71,2	46	Irán
Kirguiz	63,9	69	Arabia Saudí
Líbano	68,3	44	Irán
Liberia	48,4	67	Suiza
Libia	55,4	75	Arabia Saudí
Liechtenstein	54,6	54	Suiza
Lituania	81,3	50	Irán
Luxemburgo	83,6	51	Italia
Macao, China	53,4	13	Wuhan
Macedonia, FYR	71,1	48	Wuhan
Malawi	49,8	84	India
Malaysia	81,4	16	Singapur
Maldivas	50,2	58	Italia
Malta	77,9	58	Italia
Mauritania	52,3	65	Desconocido
Mauricio	72,5	69	Desconocido
México	72,5	50	Italia
Moldova	68,7	58	Italia
Mónaco	50,5	50	Desconocido
Mongolia	66,5	61	Rusia
Montenegro	72,1	68	Desconocido
Marruecos	70,6	53	Italia
Namibia	59,2	65	España
Nepal	49,0	15	Wuhan
Países Bajos	91,2	49	Italia
Nueva Zelanda	78,3	50	Irán
Nicaragua	61,6	69	Panamá
Níger	47,6	70	Burkina Faso
Nigeria	56,1	49	Italia
Noruego	86,3	48	Hong Kong
Omán	62,9	46	Irán
Pakistán	53,8	48	Irán
Panamá	73,0	56	España
Papúa New Guinea	51,8	71	España
Paraguay	63,1	58	Ecuador
Perú	70,4	57	Desconocido
Filipinas	67,4	21	Hon Kong

Polonia	81,5	55	Alemania
Portugal	84,9	53	Italia
Puerto Rico	34,6	64	Italia
Qatar	74,3	51	Irán
Rumanía	79,8	49	Italia
Rusia	72,6	22	Hong Kong
Ruanda	52,4	65	Desconocido
San Marino	57,2	49	Desconocido
Sao Tome and Príncipe	42,7	88	Desconocido
Arabia Saudí	66,1	53	Irán
Senegal	61,3	53	Francia
Serbia	78,8	57	Hungría
Seychelles	62,3	65	Desconocido
Singapur	83,8	14	Wuhan
República Eslovaca	83,7	57	Italia
Eslovenia	81,1	55	Italia
Somalia	31,3	67	Wuhan
Sudáfrica	70,1	56	Italia
Sudan del Sur	42,5	95	Holanda
España	85,8	22	Alemania
Sri Lanka	59,6	18	Wuhan
St. Vincent and the Grenadines	53,4	63	Desconocido
Sudan	42,5	64	Alemania
Surinam	54,9	64	Holanda
Swazilandia	48,9	47	EE. UU.
Suecia	90,1	22	Wuhan
Suiza	91,3	47	Italia
Tanzania	51,3	67	Bélgica
Tailandia	72,5	4	Wuhan
Timor Leste	47,0	72	Desconocido
Togo	53,0	57	Desconocido
Trinidad and Tobago	65,7	63	Suiza
Túnez	68,1	53	Italia
Turquía	71,6	61	Desconocido
Ucrania	74,9	54	Italia
Emiratos Árabes Unidos	74,1	20	Wuhan
Reino Unido	90,0	22	Desconocido
Estados Unidos	82,5	12	Wuhan
Uruguay	73,5	64	Italia
Uzbekistán	47,3	66	Francia
Venezuela, RB	53,6	64	España
Vietnam	64,5	14	Wuhan

Cisjordania y Gaza	34,0	56	Grecia
Yemen, Rep.	49,6	94	Desconocido
Zambia	57,1	69	España

*Alberto Priego**

Profesor agregado
Universidad Pontificia Comillas

5G, una carrera por la hegemonía y el futuro con muchos beneficios

Resumen

Estados Unidos se prepara para sus próximas elecciones presidenciales de noviembre. Está en disputa quién será el ganador y líder de la principal potencia mundial en la actualidad, y lo está en plena disputa con China para saber quién será el ganador de la vacuna para acabar con el coronavirus, de la carrera por colonizar Marte o por el 5G, la nueva generación de telefonía móvil. Nadie duda en nuestros días del valor, más que estratégico, de las tecnologías de la información y la comunicación y de todo lo que circula por ellas. Su impacto en la seguridad y en todos los aspectos de nuestras vidas cotidianas es importantísimo, desde las infraestructuras, al control de los distintos canales y el dominio del tráfico de datos o el valor económico que suponen. Las posibilidades que brindará el 5G, especialmente posibilitar el internet de las cosas (IoT) con miles de millones de dispositivos conectados, ha hecho de esta tecnología uno de los campos de batalla en los que se está definiendo la nueva hegemonía económica, política, militar, etc.

Palabras clave

5G, internet de las cosas, inteligencia artificial, EE. UU., China, UE, España.

***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.

5G, a race for hegemony and the future with many benefits

Abstract

The United States is preparing for its next presidential election in November. It is in dispute as to who will be the winner and leader of the main world power at present, and it is in dispute with China to know who will be the winner of the vaccine to end the coronavirus, of the race to colonize Mars or of 5G, the new generation of mobile telephony. Today nobody doubts the value, more than the strategy, of the information and communication technologies and everything that circulates through them. Their impact on security and on all aspects of our daily lives is extremely important, from the infrastructure, to the control of the different channels and the control of data traffic or the economic value they represent. The possibilities that 5G will offer, especially enabling the Internet of Things (IoT) with billions of connected devices, has made this technology one of the battlefields where the new economic, political, and military hegemony is being defined.

Keywords

5G, Internet of Things, Artificial Intelligence, USA, China, EU, Spain.

Un mundo conectado

Mensajeros, señales de todo tipo, documentos en distintos soportes... Desde la prehistoria hasta nuestros días, disponer de información, más aún a tiempo, ha supuesto victorias o derrotas, fortunas o bancarrotas... Así como la posibilidad de tomar decisiones bien fundadas —o no—. Con la evolución tecnológica y de las sociedades, los distintos medios y sistemas de comunicación han avanzado, impulsando muchas veces a los dos anteriores, ganando en cada paso velocidad, seguridad, capacidad y posibilidades. Hace apenas dos siglos, el gran salto fue obra del artista, fotógrafo e inventor estadounidense Samuel F. B. Morse: el telégrafo y el código que lleva su nombre. Su aparición supuso la inmediatez, un enorme logro respecto al correo postal, las caravanas o sistemas como los basados en señales ópticas, todos ellos útiles durante siglos, pero limitados en sus posibilidades. Era el comienzo de la revolución de las telecomunicaciones al permitir que la información, las comunicaciones, sucedieran de forma instantánea y a cualquier distancia (limitada entonces a donde hubiera un tendido de cables, los conocidos por los indios del oeste americano como los «hilos que cantan»).

A mediados del siglo XIX, cuando comenzaban a propagarse las líneas y nacían las primeras empresas de telecomunicaciones, el origen de las que conocemos en nuestros días, un nuevo hito marca el camino. En Estados Unidos, el inventor de origen italiano Antonio Meucci, pone voz a las comunicaciones al inventar el «teletrófono», posteriormente bautizado como teléfono. Aunque fue patentado en 1876 por Alexander Graham Bell, junto a Elisha Gray, dado que Meucci no tuvo el dinero necesario para hacerlo, la resolución 269 aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, en 2002, reconoció al italiano como el verdadero inventor del teléfono. En 1867, el físico escocés James Clerk Maxwell descubrió las ondas de radio al explicar la existencia de ondas de luz y ondas de electromagnetismo que viajan en el espacio, un avance que permitió, en la década de 1890, al ingeniero y premio Nobel italiano Guglielmo Marconi, desarrollar los primeros transmisores y receptores de radio, aparatos que aprovechaban este fenómeno natural —las ondas— para la transmisión inalámbrica de comunicaciones. La inmediatez y la voz han conseguido romper las limitaciones del cable para crecer imparables y llegar, años más tarde, hasta más allá de nuestra atmósfera.

En 1923, el cuerpo de policía de Victoria (Australia) fue el primero en utilizar comunicación inalámbrica dúplex en coches, poniendo fin a la práctica de usar las cabinas de teléfono públicas en situaciones como una persecución. Estos teléfonos móviles primitivos permanecieron restringidos al uso gubernamental hasta los años 40. Las imágenes llegaron, en 1936, cuando la *BBC* británica comenzó las primeras transmisiones públicas y regulares en el mundo de televisión. Los teléfonos móviles precursores fueron los radiotelefonos para automóviles, puestos en venta al público desde 1946 por la compañía AT&T estadounidense con su MTS o Mobile Telephone System. Empezó en St. Louis y dos años después estaría disponible en más de 100 ciudades y autopistas. Pesaban 36 kilos y, debido a las limitaciones en el espectro de radiofrecuencia, el sistema permitía un máximo de seis canales, lo que provocaba largas listas de espera.

En Europa, la primera red de telefonía móvil fue instalada por la compañía nacional de telefonía sueca, Televerket, en 1955. Los llamados TAV (Teléfono Automático de Vehículos), que se usaban en los coches, se implantaron en España en los años 70. De aquella generación inicial de móviles analógicos solo llegaron alrededor de 1.000 unidades a los usuarios españoles. Y, mientras en nuestro país este sistema estaba limitado a las ciudades de Madrid y Barcelona y a altas personalidades del Gobierno, la Administración y empresas, el 3 de abril de 1973 el ingeniero de Motorola, Martin Cooper¹, pronunció en la Sexta Avenida de Nueva York una sencilla frase: «¿a que no sabes desde donde te llamo?». Fueron las primeras palabras dichas a través de un teléfono móvil, una llamada a su competidor, Joel S. Engel, que trabajaba en los laboratorios de la telefónica AT&T, donde también se trabajaba en telefonía móvil. Cooper se dirigía a una rueda de prensa para presentar el Motorola DynaTac, el primer teléfono que permitía hablar por la calle, y la llamada se hizo realidad gracias a la antena instalada por Motorola en la azotea del edificio Burlington.

¹ «Martin Cooper. American engineer». [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.britannica.com/biography/Martin-Cooper>.

Del 1G al 4G

En 1979, aparece el 1G, la primera generación de redes de telecomunicaciones y, con ella, los primeros teléfonos móviles. Eran aparatos analógicos sin opciones de personalización y que solo permitían hablar, como el móvil pionero del mercado, el Motorola DynaTAC 8000X, inventado 10 años antes por el equipo capitaneado por Martin Cooper y que había comenzado a comercializarse en 1983. El «juguete» pesaba 1,1 kilos, permitía hablar 20 minutos tras 10 horas de carga, permitía una velocidad de transmisión de 1,9 Kbps y costaba casi 4.000 dólares (10.000 euros actuales). Tener uno era sinónimo de poderío económico, apenas 300.000 personas pudieron disfrutarlo. El invento de Motorola iba a acelerar la evolución de las telecomunicaciones hasta límites insospechados, era el preludio de la movilidad, la plena globalización y las sociedades tecnológicas y digitales de nuestros días. Con los 90, llega la «telefonía digital».

El 2G, en 1991, introdujo los SMS y MMS y el *roaming* entre países/compañías. La velocidad aumenta, un poco, hasta los 14,4 Kbps - 384 Kbps. Es la generación del Sistema Global para las comunicaciones Móviles (GSM, por sus siglas en inglés), la tecnología móvil digital más utilizada en el mundo al estar disponible en más de un 80 % de los terminales, y del GPRS, una mejora del GSM. Antes de acabar la década y cambiar de siglo y de milenio, se estrena el 3G, desde 1998, una generación que permite la conexión a Internet al navegar a una velocidad ya calculada en Mbps y disponer de EDGE o EGPRS, un GPRS «mejorado», y H y H+ (acceso ascendente de paquetes a alta velocidad).

La tecnología actual es el 4G, disponible desde 2008. Es a la que estamos acostumbrados y, aunque nos parezca cotidiana, no es una realidad global y no todos los terminales ni todas las tarjetas SIM son compatibles con ella. Sus velocidades máximas de transmisión de datos deben situarse en 100 megabits en movimiento y 1 gigabit en reposo, similar a una conexión de ADSL doméstica. Es la generación de la banda ancha, la reproducción de vídeos en tiempo real (*streaming*), los servicios de navegación o la realidad aumentada, algo a lo que ya estamos muy acostumbrados pero que hace unos años, no tantos, era posible solo en la imaginación.

5G. Un futuro que ya está aquí

En 2008, se inauguró el programa surcoreano «5Gmobile communication systems based on beam-division multiple access and relays with group cooperation». La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) lanzó, en 2012, *IMT para 2020 y más allá* preparando el escenario para el 5G. En 2013, Japón y Corea comienzan a trabajar en los requisitos de 5G y las compañías Samsung, Huawei y Ericsson desarrollan prototipos (la compañía sueca fue la primera en alcanzar velocidades 5G). Este mismo año, la UE destina 50 millones de euros para investigaciones con el objetivo de contar con tecnología móvil 5G en 2020. NTT DoCoMo, la operadora de telefonía celular japonesa, realizó, en 2014, los primeros ensayos experimentales 5G. En 2017, se aprueban las especificaciones de Nueva Radio 5G No Autónoma (NSA 5G NR, por sus siglas en inglés), el primer estándar de quinta generación aprobado oficialmente. La primera llamada de móvil 5G del mundo, en 2018, la realiza Vodafone en España y al año siguiente salen al mercado las primeras ofertas comerciales en el mundo con los surcoreanos como pioneros, (SK Telecom, KT, y LG Uplus), empresas que lograron más de 40.000 usuarios 5G el día del lanzamiento. Desde junio de 2019, Vodafone España lo oferta al público en las principales ciudades de España.

Esta quinta generación no es solo una evolución ni simplemente es diferente, es una revolución tecnológica. Su ventaja más conocida y distintiva es la velocidad. Se puede hablar ya de que no hay retrasos o latencias al ser las comunicaciones casi instantáneas, apenas milisegundos para servicios móviles de banda ancha y prácticamente cero para aplicaciones críticas, en cualquier caso, imperceptible para los seres humanos. Las velocidades de descarga y subida son de unos 10 Gbps como máximo, 100 veces más rápido que 4G y 10 veces más rápido que las principales ofertas de fibra óptica del mercado. Como ejemplo, permite descargar una película en alta definición o 100 app para móvil en menos de 10 segundos. También posibilita el *slicing*, el «troceado» de redes y espectros, con diferentes niveles de calidad, capacidad, tráfico, velocidad, latencia... Pueden dedicarse a un cliente o fin específico o crearse redes privadas ajenas a los operadores convencionales evitando la saturación. Esto significa que las redes podrán responder mejor a numerosas aplicaciones de gran demanda simultáneamente al estar menos saturadas y poder transportar más información a mayor velocidad.

El entorno invisible que nos rodea se ha ido llenando de distintas señales radioeléctricas que han dado vida y forma a servicios tan comunes en la actualidad como la radio, la televisión, el teléfono, el Wi-Fi o las comunicaciones por satélite. Por debajo de 1 Khz están las ondas eléctricas, mientras que, por encima del Thz, nos encontramos con las ondas de luz, desde la infrarroja hasta la violeta, pasando por la luz visible que todos podemos percibir. El 5G estará presente en tres «franjas».

Baja: menos de 1 Ghz, recorren largas distancias y permiten una mejor cobertura en interiores de edificios, pero su velocidad es menor. Buena para una cobertura amplia en zonas urbanas, suburbanas y rurales.

Media: entre los 3,4 y los 3,8 Ghz, permiten una transmisión de datos mucho más alta. Buena combinación de beneficios de cobertura y capacidad.

Altas: el 5G ultrarrápido, de 6 Ghz en adelante, con frecuencias de onda milimétricas.

Pero la clave del 5G es la que proporcionan su velocidad y fiabilidad, la llave del internet de las cosas. Podrá conectar un millón de dispositivos por kilómetro cuadrado, multiplicando por 100 la capacidad del 4G, logrando que los dispositivos o aparatos conectados interactúen y se comuniquen unos con otros y que, la mayoría, sean o se conviertan en inteligentes aportando y gestionando grandes cantidades de datos, el petróleo del siglo XXI.

¿Quién es quién?

No deja de llamar la atención que terminando el siglo XIX, con imperios desapareciendo y otros expandiéndose o naciones aún naciendo, como Alemania o Italia, cuando las guerras eran habituales o las organizaciones que hoy son multinacionales (como los bancos) estaban restringidas a fronteras nacionales, que fuera algo tan novedoso y en fases tan tempranas, como las telecomunicaciones, las que dieran origen a la organización intergubernamental más antigua del mundo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones², entonces conocida como la Unión Telegráfica Internacional, fundada en París en 1865. Hoy es el organismo especializado en esta materia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con sede en la ciudad de Ginebra (Suiza). Tiene como misión armonizar las telecomunicaciones a nivel internacional

² UIT. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.itu.int/es/Pages/default.aspx>.

entre las distintas administraciones y empresas operadoras regulando un bien muypreciado, limitado y escaso, el espectro de frecuencias radioeléctricas, objeto de una intensa y creciente competencia nacional, regional e internacional.

A tal efecto, el espectro se divide en bandas de frecuencias atribuidas, reconocidas y protegidas a los servicios de radiocomunicaciones de manera que cada banda solo pueda ser utilizada por servicios que puedan coexistir entre sí. El Reglamento de Radiocomunicaciones es un tratado internacional ratificado y aplicado por todos los Estados miembros en vigor desde 1906 y actualizado cada cuatro años en las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones. A principios de 2012, la UIT comenzó a desarrollar las «IMT para 2020 y en adelante», sentando así las bases para las actividades de investigación de las 5G y estableciendo los requisitos y la visión para las 5G. En 2017 presentó un borrador con 13 requisitos mínimos. Un detalle importante: uno de los objetivos del 5G es acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la ONU, desde la energía limpia y asequible hasta la erradicación del hambre. De los 17 previstos, el 5G puede proporcionar valor y avances en 11 de ellos.

Proyecto Asociación de Tercera Generación (3GPP, por sus siglas en inglés)³ es la entidad encargada de establecer los estándares de telefonía móvil y se basa en la colaboración de grupos de asociaciones de telecomunicaciones, conocidos como miembros organizativos. Creado, en 1998, para desarrollar el GSM en el 3G, ha pasado de las 350 empresas originales a más de 700 de todo el mundo que trabajan en las especificaciones de 5G. Se han encargado del desarrollo y mantenimiento en las distintas generaciones de GSM, GPRS, EDGE, UMTS, HSPA, HSPA+, LTE, LTE Advanced, Advanced Pro y ahora 5G NR. Son los encargados de los *release*. En el Release 14 de 2017 aparece ya un cronograma provisional para 5G. En el Release 15 de 2018 llega el 5G NSA (5G no autónomo, aprovecha la infraestructura 4G) y, en 2019, el Release 16 o 5G SA (5G completo) que requiere de *hardware* nuevo y específico.

La Asociación GSM⁴ (abreviada como GSMA) es una organización de operadores móviles y compañías relacionadas, dedicada al apoyo de la normalización, la

³ 3GPP. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en: <https://www.3gpp.org/>.

⁴ GSMA. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en: <https://www.gsma.com/>.

implementación y promoción del sistema de telefonía móvil GSM. Son miembros aproximadamente 800 operadores de telefonía móvil y más de 200 empresas relacionadas. Son los organizadores del Mobile World Congress de Barcelona desde 1987, la principal feria del mundo del sector (que seguirá en nuestro país al menos hasta 2024), y supone un apoyo fundamental el desarrollo del 5G.

Las grandes potencias

El coronavirus ha transformado la geopolítica acelerando algunos procesos y transformando algunos escenarios. En EE. UU., pendiente de sus elecciones, el presidente Donald Trump ha prohibido de forma efectiva y por decreto⁵ el uso de equipos chinos en las redes de telecomunicaciones estadounidenses por razones de seguridad nacional, especialmente de Huawei. El departamento de Comercio ha puesto límites a la compra de la tecnología estadounidense por parte de firmas chinas y animan a sus aliados y amigos a seguir con la misma política, casos de Reino Unido, Australia, India, Polonia, Corea del Sur,... Su secretario, Wilbur Ross, ha afirmado que su departamento⁶ «está comprometido a proteger la seguridad nacional de EE. UU. y los intereses de la política exterior alentando a la industria de EE. UU. a participar plenamente y abogar por las tecnologías de EE. UU. para convertirse en normas internacionales».

Michael Kratsios, subsecretario interino de Defensa para Investigación e Ingeniería, ha desvelado un plan⁷ para convertir las bases militares de EE. UU. en bancos de prueba para la experimentación 5G. También ha comentado la visión para avanzar en el uso militar del 5G, además de otras tecnologías como la inteligencia artificial, para contrarrestar la amenaza que supone China, «un envalentonado y cada vez más agresivo Partido Comunista chino está construyendo y desplegando algunas de las armas más avanzadas», ha afirmado Kratsios, quien añadió que China está utilizando

⁵ «Donald Trump extiende un año más el veto a Huawei, ZTE y otras telecos chinas». *Expansión*, 14/5/20. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.expansion.com/economia/politica/2020/05/14/5ebd5e19e5fdae5378b4629.html>.

⁶ «Commerce Clears Way for U.S. Companies to More Fully Engage in Tech Standards-Development Bodies». *U.S. Department of Commerce*, 15/6/20. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/06/commerce-clears-way-us-companies-more-fully-engage-tech-standards>.

⁷ «A Plan to Turn Military Bases Into ‘Sandboxes’ for 5G». *WIRED*, 13/8/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.wired.com/story/plan-military-bases-sandboxes-5g/>.

su «recién descubierto poder económico y tecnológico para socavar nuestra seguridad y nuestra libertad».

El secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, ha afirmado⁸ que «China quiere dividir las alianzas occidentales a través de bits y bytes, no de balas y bombas». En riesgo está la confianza y el intercambio de información en entornos como Cinco Ojos, la alianza de EE. UU., Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pilar fundamental en la arquitectura de seguridad occidental tras la Segunda Guerra Mundial. Hay una enorme erosión de la multilateralidad y de las relaciones bilaterales por parte de Washington, tal y como ha demostrado con la OMS⁹ o las relaciones bilaterales con la UE o Alemania.

A pesar de su dominio histórico de la tecnología, hoy los Estados Unidos están mano a mano con China que ha cerrado muchas brechas en los últimos años. A principios de este año, la Administración Trump dio a conocer un plan nacional de seguridad 5G que establecía objetivos para que los EE. UU. faciliten los despliegues nacionales; identifiquen los principios clave de seguridad; gestionen los riesgos asociados con el uso de la infraestructura de próxima generación y promuevan el desarrollo global de sistemas 5G seguros. Está en marcha la estrategia para facilitar la superioridad de América en la tecnología 5G (el plan 5G FAST)¹⁰. Para el Pentágono, el Departamento de Defensa, el 5G es vital para mantener la superioridad militar y económica. Un informe del pasado noviembre del Center for New American Security¹¹ advierte que el 5G promete tener usos tan amplios que EE. UU. podría sufrir económica y militarmente si China se adelanta demasiado.

No se debe olvidar que la potencia comunista está embarcada en un nuevo proyecto valorado en más de un billón de dólares para desarrollar tecnologías de última generación que consigan, además de mejorar las condiciones de su población y las

⁸ «China wants to 'divide western alliances through bits and bytes,' warns Pompeo». *Atlantic Council*, 8/5/2019. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/china-wants-to-divide-western-alliances-through-bits-and-bytes-warns-pompeo/>.

⁹ «Trump vs. la OMS: el presidente anuncia el fin de la relación de EE. UU. con la Organización Mundial de la Salud». *BBC*, 29/5/2019. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52857060>.

¹⁰ «The FCC's 5G FAST Plan». *Federal Communications Commission*. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.fcc.gov/5G>.

¹¹ «Securing Our 5G Future. The Competitive Challenge and Considerations for U.S. Policy». *Center for a New American Security*. Elsa B. Kania, 7/11/2019. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.cnas.org/publications/reports/securing-our-5g-future>.

capacidades tecnológicas e industriales nacionales o del más que seguro beneficio económico, acelerar frente a EE. UU. en la carrera por dominar distintas áreas críticas, como el 5G, inteligencia artificial o *Cloud*, entre otras. El plan¹² previsto a principios de este año por el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información de China contempla una inversión mínima de 1,4 billones de dólares durante los próximos cinco años en estas tecnologías. Uno de los objetivos es triplicar el número de estaciones base 5G, hasta 600.000, para finales de año, según ha informado la agencia estatal de noticias Xinhua de China. Washington necesitó 30 años para tener operativas las 150.000 torres que dan servicio hoy a sus redes 4G y 3G. El 5G requerirá cinco veces más cantidad de torres. Pero, aunque parezca que los Estados Unidos están perdiendo la carrera en las infraestructuras, sus empresas no tienen rival en aplicaciones y servicios que corren sobre 5G, las FAANG.

El coronavirus no ha impedido a Pekín consolidar su posición como líder mundial del 5G, impulsada por una importante inversión de sus operadores de telefonía y una creciente aceptación entre su población, unos 1.400 millones de habitantes, con una adopción que se prevé sea la mitad de todas las conexiones móviles del país para 2025. Se estima que ya hay más de 200.000 antenas que cubren más de 50 ciudades (en EE. UU. unas 20.000) y los clientes 5G de las distintas compañías aumentaron hasta casi los 90 millones en el primer semestre de este 2020. China ya es, sin disimulos, una superpotencia económica con sus propias reglas de juego, un control magistral de la tecnología, las comunicaciones y distintos enfoques diplomáticos. Experta en el arte de la ingeniería inversa es también maestra en el arte de crear. El año pasado se convirtió en el líder mundial en patentes internacionales con un récord de 265.800 solicitudes, desbancando a EE. UU. que había ocupado el primer lugar durante más de cuatro décadas.

El fortalecimiento de las ciberoperaciones es un elemento clave en la amplia revisión militar que el presidente chino, Xi Jinping, lanzó poco después de llegar al poder, en 2013, y cuyo fin es aumentar su ya creciente poderío militar. La Ley de Inteligencia

¹² «China's Trillion-Dollar Campaign Fuels a Tech Race With the U.S.». *The Wall Street Journal*. Liza Lin, 11/6/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/chinas-trillion-dollar-campaign-fuels-a-tech-race-with-the-u-s-11591892854>.

Nacional de China de 2017 establece que¹³ las «organizaciones y ciudadanos deberán, de conformidad con la ley, apoyar, cooperar y colaborar en el trabajo de inteligencia nacional». Para gobiernos y empresas de todo el planeta, Huawei, actualmente el mayor fabricante del mundo de equipos de telecomunicaciones, y otros fabricantes chinos se han convertido, como mínimo, en sospechosos de colaborar con el Gobierno chino en tareas de espionaje. Ya en 2012, la Comisión de Inteligencia del Congreso de los Estados Unidos avisó que tanto ZTE como Huawei podrían ser una amenaza para la seguridad nacional. La alternativa para los despliegues de redes o infraestructuras son las europeas Nokia y Ericsson o la surcoreana Samsung.

La Administración Trump ha bloqueado los envíos de *chips* a empresas chinas por parte de cualquier fundición que utilice tecnología estadounidense, lo que, en la práctica, significa la totalidad de las empresas que fabrican *chips* de gama alta (críticos para todos los sistemas de telecomunicaciones, aunque especialmente relevantes para la industria de seguridad y defensa). «Impedir que Huawei haga negocios en Estados Unidos no hará más seguro o más fuerte al país, tales movimientos solo limitarán a los clientes en Estados Unidos a alternativas inferiores y más caras»¹⁴, han asegurado desde Huawei. Además, los países que la excluyan como proveedor entre las presiones de Washington, las preocupaciones de seguridad interna y los precios competitivos, corren riesgo de sufrir «posibles» represalias por parte de Pekín, sean directas o veladas. Para China, Huawei es un pilar fundamental para expandir su influencia global y nunca han dudado en advertir que tomará las «medidas necesarias» para protegerla.

Frente a Estados Unidos y China, o entre ambas, la Unión Europea no quiere perder ventaja por la importancia de la digitalización en todas las áreas de la economía y la sociedad de la Unión, tal como asegura la Comisión Europea, que destinará una importante inyección de dinero para «alcanzar la soberanía tecnológica en áreas cruciales». La Comisión ha publicado una lista de recomendaciones destinadas a garantizar la seguridad de la infraestructura en su «caja de herramientas de la UE para

¹³ «Huawei: por qué algunos países prohíben la tecnología 5G del gigante chino y cuáles son los temores de espionaje». BBC. Tim Bowler, 15/7/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53413017>.

¹⁴ «Restringir a Huawei para hacer negocios no hará a EE. UU. más seguro». Xinhua, 16/5/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2019-05/16/c_138062925.htm.

la seguridad de los 5G»¹⁵ y ha asignado a los Estados miembros la responsabilidad de evaluar el papel de los proveedores que participan en el suministro de los equipos (las autoridades nacionales deben evaluar los perfiles de riesgo de los vendedores, imponer restricciones a los que se consideren de alto riesgo y excluir a determinadas empresas del suministro de «activos clave» a las redes). Según las normas de la UE, los asuntos de seguridad nacional son competencia de cada país, pero está presionando para que se adopte un enfoque coordinado para la 5G.

Desde 2013, la UE ha trabajado para acelerar la investigación y la innovación en tecnología 5G para Europa. Considera que es un activo fundamental para la competitividad y la sostenibilidad, un importante elemento promotor de los servicios digitales futuros y una prioridad para el mercado único europeo. Las inversiones que se requieren, según la Comisión Europea, son de 910.000 millones de euros adicionales al PIB de la Unión, un esfuerzo que podría suponer la creación de 1,3 millones de puestos de trabajo. Sin estas inversiones no se logrará un mercado único digital y Europa quedaría por detrás de EE. UU. y China en la carrera por el dominio tecnológico mundial. Con programas como el Horizonte 2020, la Comisión Europea destina financiación pública para impulsar las nuevas tecnologías. En 2016, se adoptó el Plan de Acción 5G¹⁶ para Europa con el objetivo de comenzar a lanzar servicios 5G en los 27 Estados miembros antes de 2020.

Este plan también busca garantizar una cobertura ininterrumpida de conexión 5G en áreas urbanas y en rutas de transporte principales para el año 2025. A partir de este plan, los gobiernos de los Estados miembros han ido estableciendo sus hojas de ruta y libros blancos para el despliegue nacional del 5G. La Comisión Europea ha puesto en marcha el Observatorio Europeo de 5G¹⁷ con el objetivo de monitorizar la evolución del mercado, incluyendo experiencias piloto y otras acciones llevadas a cabo por la industria y los Estados miembros. Además, emite informes sobre las principales cuestiones que los Estados miembros deben tener en consideración en la elaboración e implementación de sus planes nacionales de 5G.

¹⁵ «Secure 5G networks: Questions and Answers on the EU toolbox». *Comisión Europea*, 29/1/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_127.

¹⁶ «5G for Europe Action Plan». *Comisión Europea*, 19/12/2019. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/5g-europe-action-plan>.

¹⁷ «European 5G Observatory». [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://5gobservatory.eu/>.

Dentro de la Estrategia para el Mercado Único Digital, la iniciativa Digitising European Industry establece la estandarización en 5G como uno de sus ejes principales, generando asociaciones público/privadas fomentadas por la Comisión y en línea con el Plan de Acción de 5G en Europa. El plan Next Generation¹⁸ de la UE, que pondrá miles de millones de euros en ayudas a disposición de los Estados comunitarios, debe centrarse en desarrollar el Pacto Verde Europeo, conocido como New Green Deal. Quien quiera beneficiarse del fondo tendrá que emplear sus ayudas en las políticas estratégicas comunes definidas ya por la Comisión Europea, especialmente en el desarrollo de la puerta de entrada a muchas de estas tecnologías: la extensión de la red 5G. Hoy, la unión es la mayor área de experimentación con tecnología 5G en todo el mundo.

En España, la Secretaría de Estado para el Avance Digital desarrolló el Plan Nacional 5G para el periodo 2018-2020¹⁹, dentro del Plan de Acción de 5G para Europa de 2016, como una palanca clave de los ecosistemas 4.0 enmarcado dentro de la Estrategia Digital para una España Inteligente (I+D+i). Una oficina técnica del Plan Nacional 5G se encarga de la coordinación del plan. Depende de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), el órgano superior del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que asume funciones relativas a la política de impulso al sector de las telecomunicaciones, de los servicios de comunicación audiovisual, el despliegue de infraestructuras y servicios para garantizar la conectividad de los ciudadanos y empresas e impulsar la productividad y el crecimiento económico.

En 2017, se realizó la consulta pública del plan 5G y arrancó el Plan Nacional 5G. Un año después, además de abrir el camino desde nuestro país con la primera llamada/videollamada del mundo, se puso en marcha el Observatorio Nacional 5G (ON5G)²⁰, iniciativa público-privada liderada por la Secretaría de Estado para el Avance Digital, la entidad pública empresarial RED.es y la fundación MWCcapital. ON5G comparte conocimiento a través de informes, mejores prácticas y eventos, todo ello

¹⁸ «Los pilares de Next Generation EU». *Comisión Europea*. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_es.

¹⁹ «Plan Nacional 5G». Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://avancedigital.gob.es/5G/Paginas/medidas-5G.aspx>.

²⁰ «Observatorio Nacional 5G». Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://on5g.es/>.

para avanzar en la creación e impulso del ecosistema 5G en España. Además, se licitó la banda de 3,6-3,8 GHz (según Orden ETU/531/2018), quedando repartida en partes casi iguales para Movistar, Vodafone, Masmovil y Orange. El desarrollo de proyectos piloto y casos de uso (apoyar los despliegues de las primeras redes 5G, experimentar con las técnicas de gestión de red que permite la tecnología 5G y desarrollar casos de uso), un trabajo conjunto de usuarios, administración, operadores, suministradores, fabricantes e industria comenzó en 2019, al igual que la oferta de tarifas para el público (solo cuatro países lo habían hecho antes y por escasos 30 días: Corea del Sur, Suiza, Emiratos Árabes y Finlandia). Este 2020, el coronavirus ha retrasado, no anulado, la llegada de nuevas ofertas de distintos operadores y la subasta de la banda de 700 MHz, que será licitada previsiblemente en 2021. De momento, las primeras estimaciones de las compañías señalan que será necesaria una inversión mínima de más de 5.000 millones de euros para completar todo el despliegue previsto en nuestro país.

España es líder en Europa por número de conexiones de fibra óptica y, junto a las 60.000 antenas de redes móviles diseminadas por todo el territorio nacional, el 99 % de la población tiene acceso a Internet y telefonía. En todo el mundo, en este 2020, algo más de 4.500 millones de personas cuentan con conexión a Internet, un 59 % de la población mundial, con China, India y Estados Unidos a la cabeza. Ocho de cada diez proyectos europeos de 5G tienen participación española. España ocupa la segunda posición tanto en volumen de proyectos como en retorno económico de esta tecnología, solo por detrás de Alemania. En número de pruebas, España se sitúa por delante de Francia, Italia y Alemania. Se han desarrollado cerca de 100 proyectos piloto con la participación de Telefónica, Vodafone, Orange y Masmovil, en cinco sectores diferentes: Industria 4.0, eHealth (ambulancias conectadas, telediagnóstico o teleasistencia), *smartcities*, seguridad pública (extinción más efectiva de incendios con drones que capturan, procesan y transmiten vídeo en alta resolución con imágenes aéreas georreferenciadas) y ocio y entretenimiento (experiencias turísticas inmersivas que combinan diferentes sentidos o realidad inmersiva).

Con motivo de la presentación a mediados de este mes de julio, del *Informe de estandarización y despliegue de 5G*, el primero del Observatorio Nacional 5G, Roberto

Sánchez²¹, secretario de Estado de Telecomunicaciones, aseguró que España está situada, «por primera vez, en la cresta de una ola tecnológica». Ese mismo mes también se presentó la Agenda España Digital 2025²² en la que se incluye cerca de 50 medidas agrupadas en diez ejes estratégicos a los que se destinarán 70.000 millones de euros y con los que, durante los próximos cinco años, se pretende impulsar el proceso de transformación digital del país, entre ellas «seguir liderando el despliegue de la tecnología 5G en Europa e incentivar su contribución al aumento de la productividad económica, al progreso social y a la vertebración territorial. Se fija como objetivo que en 2025 el 100 % del espectro radioeléctrico esté preparado para el 5G».

Posibilidades de esta nueva generación

La primera son las llamadas/videoconferencias convencionales, la primera desde España. No es un gran avance ni usa apenas el ancho de banda, pero sigue sirviendo para lo que fue inventado: comunicar.

- Vehículos autónomos: coches, barcos, trenes o drones de reparto. El 5G permite a los vehículos que tomen decisiones en «fracciones de segundo» basadas en el procesamiento de enormes cantidades de datos procedentes de distintos sensores, radares y cámaras. Estos coches también pueden conectarse a edificios, farolas, otros coches, ciclistas e incluso a los peatones, a cualquier dispositivo conectado que genere datos (posición, movimiento, velocidad...), respondiendo rápidamente a cualquier problema con seguridad y fiabilidad, disminuyendo los atascos (y el impacto medioambiental), menos accidentes, etc.
- Territorios inteligentes: al permitir una conectividad global y con prestaciones mejoradas, 5G va a facilitar el desarrollo, mejora y coordinación de los servicios públicos que se engloban en el concepto de «territorios inteligentes» como salud, soporte a tercera edad y colectivos desfavorecidos, gestión de tráfico e infraestructuras ciudadanas, gestión de servicios (agua, electricidad, gas), turismo, eventos masivos, etc. Este concepto, partiendo del entorno urbano, va a poder

²¹ PALACÍN, José Tomás. «5G, 'la oportunidad de España'». *Innovaspain*, 13/7/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en: <https://www.innovaspain.com/roberto-sanchez-observatorio-nacional-5g/>.

²² «España Digital 2025». Gobierno de España, 15/7/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/200723_np_agenda.pdf.

extenderse al mundo rural y a la interconexión mediante corredores digitales entre ambos entornos.

- Agricultura y ganadería inteligente y de precisión: la presencia de sensores y procesadores con conectividad 5G, no solo en la maquinaria agrícola, sino también en el propio terreno, facilitará el desarrollo de la agricultura inteligente, seguimiento de plagas, control de ganado... y drones.
- Ciudades inteligentes: recogida de basuras, iluminación más eficiente, reparaciones, semáforos adaptados al tráfico, entre otras.
- Redes eléctricas inteligentes (*smart grid*): se podrá detectar, monitorizar y ajustar remotamente la utilización de la electricidad y el consumo de potencia. 5G será un catalizador, que permitirá a las redes brindar la velocidad requerida y latencias ultra bajas esenciales para aplicaciones de redes eléctricas inteligentes.
- Domótica: impulsando la automatización de servicios y gestión energética en viviendas, oficinas y todo tipo de edificios, como polideportivos o cines.
- Teletrabajo: vivimos el mayor experimento de teletrabajo de la historia y las grandes empresas, incluso pensando alguna en vender sus sedes, plantean trabajar en remoto con realidad virtual y aumentada alternando entre «el mundo real y el virtual». El 5G permitirá la plena deslocalización de los equipos de trabajo y el acceso, en *Cloud*, a cualquier recurso (archivos, *software*, etc.).
- Salud: *eHealth* o sanidad a distancia, facilitando el intercambio de información entre organismos de sanidad, la teleasistencia, diagnósticos en remoto, monitorización continua, hospitalización domiciliaria, recuperación y terapia física a través de la realidad aumentada, operaciones a distancia, cirugía robótica de precisión, entre otras. Con todos los sensores que ya se llevan encima es posible conocer en tiempo real y a distancia el ritmo cardíaco, azúcar en sangre, hemoglobina, etc., junto a toda la información almacenada en *Cloud* o en nuestros dispositivos con historiales médicos personales actualizados. Por ejemplo, en una emergencia, los médicos tendrían una enorme cantidad de información muy valiosa o para mostrar, a distancia, que las constantes vitales están fuera o no de los niveles seguros y que necesita atención inmediata. 5G permite frecuentes transmisiones de datos a velocidades razonables sin agotar la batería.

- Trabajos especializados: como maquinaria pesada manejada en remoto.
- Fabricación: plantas de montaje automatizadas, mantenimiento predictivo... La analítica y la robótica avanzada en las fábricas inteligentes pueden racionalizar los procesos de fabricación, lo que conduce a una mayor eficiencia y ahorro de costes. En conjunto, el impacto podría ser un impulso de 400.000 a 650.000 millones de dólares en el PIB de la industria para 2030.
- Satélites: la industria aeroespacial está viviendo una revolución como resultado de la innovación y la inversión en los sistemas de Órbita Terrestre Baja (LEO) y de Estación en Plataforma de Gran Altitud (HAPS). SpaceX de Elon Musk (quiere tener 12.000 satélites), Kuiper de Amazon (3.200) o la menos conocida, OneWeb (740 previstos), quieren dominar este mercado. Iridium, la pionera, tiene 75. China ya cuenta en el espacio con unidades de comunicaciones hasta cuánticas mientras que la Agencia Espacial Europea y algunos proyectos españoles también quieren lanzar satélites 5G.
- Drones o Vehículos Aéreos no Tripulados (UAV): en operaciones de salvamento, de control, de vigilancia, como cámaras, etc. La normalización de las comunicaciones en 5G podría sentar las bases para el desarrollo de un sistema de gestión de tráfico centralizado o UTM (Unmanned Aircraft System Traffic Management), compatible con las operaciones y espacios de vuelo actuales.
- Crisis: gestión de recursos remotos en tiempo real, coordinación, liderazgo,... Como es el 5G in Public Protection and Disaster Relief (PPDR)²³, iniciativa de la UE para que todos los Estados miembro mejoren la gestión de los incidentes y reducir sus costos.
- Seguridad y vigilancia: garantizando una mejor gestión de la información y los servicios de seguridad para los ciudadanos.
- Turismo: con experiencias personalizadas basadas en realidades virtuales, aumentadas, inmersivas...
- Medios de comunicación: este sector, uno de los pilares de las democracias como derecho fundamental, el de la información, también será uno de los grandes

²³ «Public protection and disaster relief». *Comisión Europea*, 21/4/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-protection-and-disaster-relief>.

favorecidos al beneficiarse de los avances en todas las áreas anteriores y en las posibilidades de una tecnología que permitirá garantizar, aún mejor, la prestación gratuita o no de servicios y el acceso a información, educación y entretenimiento tanto en zonas urbanas como rurales. El 5G abre para los medios una nueva fase de oportunidades ya que puede estar presente en todas las actividades, garantizar la movilidad casi sin límites de los periodistas o los equipos que cubran noticias o cualquier tipo de acontecimiento, asegurar siempre una conexión solvente y continua, más personalización de contenidos, mejor calidad de audio y video o mayor calidad de experiencia para los usuarios con aplicaciones de realidad virtual/aumentada/mixta, vídeo inmersivo, entre otras muchas posibilidades.

Las organizaciones de medios de comunicación han evolucionado su oferta de contenidos, pasando de un número limitado de canales lineales de radio y televisión a una oferta variada y diferenciada disponible a través de una gama de diferentes plataformas de distribución. Esto incluye servicios con contenidos lineales, no lineales y/o bajo demanda. Los dispositivos portátiles y móviles, como los teléfonos inteligentes y las tabletas, desempeñan un papel cada vez más importante en el consumo de contenidos y en los servicios y flujos de los medios de comunicación y con el 5G abrirán una nueva etapa de relación, más «personal», entre emisor y receptor. Hay, también, algunos inconvenientes, como que el 5G pueda ampliar la brecha digital, que quienes ya controlan las redes de comunicaciones concentren aún más recursos (incluso comprando medios de comunicación o generando y distribuyendo información y contenidos, como ya sucede) y que puedan ser aún más poderosos o que, aprovechando la velocidad y capacidad de transmisión, los ciudadanos alimenten, inconscientemente, la sobrecarga de información *fake*.

Y además del valor que tiene la información, para la salud democrática y para la seguridad, hay que recordar que también hablamos de un valor más tangible, el del mercado mundial del entretenimiento y los medios de comunicación, que actualmente es de 2,3 billones de dólares (2,5 % PIB mundial) y tiene una previsión de crecimiento importante por la demanda imparable de todo tipo de contenidos y entretenimiento.

El valor del 5G

Y en esta carrera por la hegemonía, en la que el 5G tiene una importante aportación industrial, tecnológica y económica, las cuestiones que decidirán vencedores y sus ganancias serían del tipo ¿quién pone infraestructuras?, ¿cuánto ganarán?, ¿y los móviles? Ya que casi todo el *hardware* sale de China (Shenzhen) y casi todo el *software* de EE. UU. (Silicon Valley), país de las FAANG (Facebook, Amazon, Apple, Netflix y Google), entre otras, ¿aumentará el monopolio de estas empresas y fabricantes?, ¿somos conscientes del valor bursátil y empresarial que tienen?, ¿qué tamaño tienen las empresas chinas, o sus conglomerados, tan desconocidas para las sociedades occidentales?, ¿y su mercado? ¿Somos también conscientes de la protección gubernamental que las dos potencias proporcionan a sus empresas nacionales y la imposición de tecnología propia en proyectos nacionales o en los que financian o lideran en el extranjero?

Con casi 100 operadoras de telefonía en todo el mundo ofertando 5G en nuestros días²⁴, y muchos otros por llegar, parece seguro decir que 2021 será el año del 5G. Su llegada va a tener un profundo efecto en el rendimiento económico y el PIB de los países. En 2016, las tecnologías y servicios móviles generaron el 4,4 % del PIB a nivel mundial (3,3 billones de dólares), 4,7 % (4,1 billones de dólares) en 2019, se estima que, en 2020, podría suponer el 4,9 % (4,2 billones de dólares) y se prevé que, a finales de 2024, se supera el 4,9 % y la cifra alcance los 4,9 billones de dólares. Para el Foro Económico Mundial, también llamado Foro de Davos, el impacto será de 13,2 billones de dólares en 2035, de los cuales 1,6 billones serán del sector información, comunicación. Las tecnologías y servicios móviles generaron el 3,3 % del PIB en Europa en 2017, siendo el ecosistema móvil del continente responsable de 2,5 millones de empleos (30 millones en todo el mundo). Europa es el mercado móvil regional con mayor penetración del mundo, con 465 millones de abonados móviles únicos a finales de 2017, alrededor del 85 % de la población. Se prevé que la contribución del PIB aumente hasta el 4,1 % para 2022. Los análisis de la Comisión Europea indican que los beneficios alcanzarán los 62.500 millones de euros de impacto directo anual dentro de la Unión Europea en 2025 y hasta 113.000 millones de euros sumando los impactos indirectos. El mismo estudio estima que en nuestro país se obtendrían unos beneficios

²⁴ [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.speedtest.net/es/ookla-5g-map>.

indirectos de 14.600 millones de euros y una importante creación de empleos. Valga como estimación la ofrecida por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional de la Unión Europea (Cedefop)²⁵: en 2025, en la UE, habrá más de 100 millones de vacantes laborales, de las que saldrán alrededor de 46 millones de oportunidades para trabajos altamente cualificados relacionados con tecnologías como el 5G.

Además, con la subasta de las frecuencias del 3G el conjunto de los Estados europeos ingresó 160.000 millones. En España, la del 4G recaudó 1.647 millones de euros. De momento el 5G ha permitido recaudar en Italia más de 6.500 millones de euros, Alemania 6.550 o Suiza 389. En España, se recaudaron 437,65 millones en las subastas de la banda de frecuencias 3,6-3,8 gigahercios (GHz), las primeras para preparar la llegada del 5G. Con el pago acumulado a 20 años, incluyendo los intereses, el importe superará los 542 millones, a los que, al sumar el importe de la tasa por reserva de espectro radioeléctrico, se llegará a los 868 millones. Pendiente de subasta está la banda de 700 MHz.

Según los datos de inteligencia en tiempo real de la GSMA²⁶, a finales de agosto de este año (y no deja de aumentar), había más de 10.000 millones de líneas móviles y 5.200 millones de clientes. Es decir, la mayor parte de la población mundial tiene, al menos, un dispositivo en sus manos. De todos ellos, 3.500 millones cuentan con un *smartphone* (un teléfono inteligente). En 2023, más del 70 % de la población mundial (5.700 millones de personas) tendrán conectividad móvil (2G, 3G, 4G o 5G). Habrá en España 40,5 millones de usuarios (87 % de la población) con conectividad móvil (2G, 3G, 4G o 5G). En este año, 2023, las conexiones 5G supondrán el 10,6 % del total de conexiones móviles a escala global, frente al 0 % en 2018 (noreste de Asia, los Estados Unidos y Europa, donde el 5G representará entre el 35 % y el 50 % del total de las conexiones móviles en 2025). Las conexiones 5G en España supondrán el 15,5 % del total de conexiones (0 % en 2018), las conexiones 4G, el 48,3 % (51,7 % en 2018), y las conexiones 3G/2G, el 7,4% (38,6 % en 2018). En 2024, según un informe de Ericsson, el 5G alcanzará una cobertura de población del 45% y 1.900 millones de

²⁵ «Future skill needs in Europe: critical labour force trends». Cedefop, 2016. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en https://www.cedefop.europa.eu/files/5559_en.pdf.

²⁶ [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en: <https://www.gsmaintelligence.com/data/>.

suscripciones, lo que la convierte en la generación más rápida que se haya implementado a escala mundial.

Impacto ¿sanitario?

Según la OMS²⁷, «hasta la fecha, y después de mucha investigación realizada, ningún efecto adverso para la salud se ha relacionado causalmente con la exposición a tecnologías inalámbricas». A medida que aumenta la frecuencia hay menos penetración en los tejidos del cuerpo y la absorción de la energía se limita más a la superficie del cuerpo (piel y ojos). La OMS califica a la tecnología inalámbrica como cancerígeno del nivel 2B, una catalogación que, según la propia organización, se refiere a los compuestos «posiblemente carcinógenos para los seres humanos, esto es, cuando se considera que una asociación causal es creíble, pero el azar, los sesgos o los factores de confusión no pueden descartarse con una confianza razonable», una categoría en la que se incluyen sustancias que se tienen como poco nocivas, como el café.

La Comisión Internacional de Protección de Radiación no Ionizante (ICNIRP, por sus siglas en inglés)²⁸, máxima autoridad a nivel mundial sobre los peligros que suponen para la salud la exposición a las radiaciones, opina que «las exposiciones al 5G no causarán ningún daño siempre que cumplan con las pautas de ICNIRP». El Comité Científico Asesor en Radiofrecuencias y Salud (CCARS)²⁹, formado por investigadores médicos, físicos e ingenieros, ha publicado un informe titulado *5G y salud* en el que evalúa las evidencias científicas disponibles hasta la fecha. Su conclusión es que «la población en general puede estar tranquila sobre las supuestas implicaciones que la radiofrecuencia emitida por esta tecnología podría tener para la salud».

Respecto a la afirmación de que el 5G puede propagar el coronavirus, suprimiendo el sistema inmunológico o transmitiendo directamente el virus a través de ondas de radio, no es más que una especulación que ha supuesto la quema de varias torres de

²⁷ «5G mobile networks and health». OMS, 27/2/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/5g-mobile-networks-and-health>.

²⁸ «ICNIRP guidelines for limiting exposure to electronic magnetic fields (100 KHz to 300 GHz)». ICNIRP, 1/3/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.icnirp.org/cms/upload/publications/ICNIRPrfgdl2020.pdf>.

²⁹ «5G y salud». Comité Científico Asesor de Radiofrecuencias y Salud. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <http://ccars.org.es/attachments/article/229/5G%20y%20Salud.pdf>.

telecomunicaciones en Europa y que la OMS ha incluido en su lista de mitos de COVID-19, como otra teoría de la conspiración más. «Los virus no pueden viajar por las ondas de radio o las redes móviles», ha explicado la organización sanitaria. «El COVID-19 se está propagando en muchos países que no tienen redes móviles 5G». «Hay que tener en cuenta que un virus tiene una escala nanométrica. Mide 0,0001 milímetros. Ni la luz visible puede interactuar con él. Por eso, no podemos verlo en un microscopio óptico. Las ondas de radiación de un móvil son de milímetros. Es imposible desde el punto de la biología que el 5G lo transmita».

La hegemonía y sus aristas

El potencial ofensivo del 5G es enorme. Más allá de espiar o comprometer el intercambio de inteligencia, puede permitir el sabotaje de infraestructuras críticas, volver locas a las ciudades inteligentes, acabar con los coches autónomos o comprometer servicios como la sanidad, el agua, la energía, controlándolos, anulándolos o atacando en tiempo real a los sistemas financieros causando graves alteraciones de los mercados. Es parte del conflicto silencioso, híbrido, en el que nos movemos y vivimos cotidianamente los 7.800 millones de personas que poblamos el planeta Tierra, sumidos actualmente en la lucha contra el coronavirus mientras estamos inmersos en plena cuarta revolución industrial (4.0), la segunda revolución de la información, la segunda digitalización y la conformación de la sociedad 5.0. Convivimos, cada día más, compartiendo información con objetos cotidianos como nuestros teléfonos, relojes, *wereables*, aspiradoras, neveras, televisores, aspiradores, automóviles o robots industriales, por poner algunos ejemplos de una lista interminable. Cada vez habrá más dispositivos, más potentes, más baratos y con más capacidad de computación.

Según el informe *Cisco Annual Internet Report*³⁰, en 2023, habrá 29.300 millones de dispositivos interconectados globalmente, la mitad Machine to Machine (M2M), y unos tres por persona y casi diez por hogar. En España, con 350 millones de dispositivos conectados, nos encontraremos con el 20 % de los hogares «conectados» y con siete

³⁰ «Cisco Annual Internet Report (2018-2023) White Paper». Cisco, 9/3/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/executive-perspectives/annual-internet-report/white-paper-c11-741490.html>.

dispositivos por persona. Detalle importante, casi la mitad de todos ellos podrá captar imágenes.

5G permitirá pasar de 10.000 dispositivos conectados por kilómetro cuadrado a un millón. Es el inicio de una nueva era de conectividad e integración de dispositivos inteligentes, es el germen del internet de las cosas en el que cualquier objeto que se conecte a la red podrá interactuar con los demás y entre ellos tomen decisiones de forma autónoma. En este todo conectado y todo inteligente, 5G es el nexo y la velocidad, *Cloud* el entorno, el cerebro lo pone la inteligencia artificial y el *machine learning*, *blockchain*, la seguridad. El resto de piezas son las redes neuronales, *deep learning*, analítica avanzada (*big data*), nanotecnología, informática cuántica, robotización de tareas, etc.

Con estos miles de millones de dispositivos conectados y llenos de datos, en la actualidad, generan diariamente 1.000 millones de GB de datos. Hay muchos intereses por las empresas y gobiernos en el control de esta cantidad ingente de información. En su informe sobre riesgos globales, el Foro Económico Mundial de Davos de 2019 señaló los ciberataques como la amenaza más probable para el desarrollo de la economía mundial solo por detrás de los eventos climatológicos extremos, de los desastres naturales y el robo masivo de datos. Existen serias sospechas sobre el cumplimiento de las normativas sobre privacidad o propiedad industrial de algunos fabricantes, con los chinos entre los más destacados, así como el temor de que las tecnologías basadas en 5G tengan puertas traseras.

La cuestión de la seguridad es crucial debido al papel del 5G en todo lo que esté conectado. Millones de personas, cosas, datos, aplicaciones, sistemas de transporte y ciudades en entornos de redes de comunicaciones inteligentes. Si la tecnología es vulnerable, podría permitir a los *hackers* explotar esos productos para espiar, alterar, eliminar, causar caos. Phishing, *adware*, *spyware*, *pharming*, *spam*, *hijacking*, *stalkerware*, *exploit*, *worms* son distintos instrumentos informáticos diseñados para ciberatacar robando información privada o empresarial, acceder a redes, eliminar bases de datos, extorsionar, ser suplantados, cometer fraudes, causar daños en los sistemas o equipos informáticos atacados, que tomen el control de ellos o impidernos el acceso a nuestros servicios o herramientas como la *Cloud*, entre otros fines maliciosos e ilegales.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas³¹ registraron, en 2019, un total de 218.302 hechos presuntamente delictivos relacionados con o cometidos por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La cifra supone un aumento de un 35,8 % respecto a los ciberdelitos detectados el año anterior. Estos ataques llegan por ordenadores, impresoras, cámaras y para nada son ajenos a estas amenazas los dispositivos móviles, como los que sufren con *stalkerware* (un *software* que, oculto en el teléfono, extrae los datos que hay en él). Este tipo de ataques se triplicó en España durante 2019 y, en este mismo año, se registraron cerca de 13.000 aplicaciones maliciosas en Google Play y Apple Store, ambas plataformas oficiales de sus respectivos sistemas operativos (Android e iOS).

La falta de protección de móviles, tabletas y ordenadores portátiles, algo que ya era notable antes de la crisis, es ahora un riesgo mucho más significativo, tal y como se recoge en el reciente análisis *Brand Phishing Report 2020* de Check Point. En Europa, además del respeto y cumplimiento normativo cada vez más extenso y preciso, se demanda desde las instituciones y la sociedad un enfoque ético que ponga a la persona, al individuo y a la sociedad en primer lugar y que el uso de los datos privados quede claramente protegido por líneas rojas.

Y llega el 6G

Aunque el 5G está aún en fases incipientes, el IMT-2020 (5G), equipo dedicado a desarrollar sistemas de telecomunicaciones móviles internacionales, trabaja desde el año pasado en la tecnología 6G que quiere liderar China, pero en la que, como en el caso del 5G, los pioneros y más activos están siendo los surcoreanos. El país asiático ha anunciado que lanzará un proyecto piloto en 2026 y que pretende ofertar comercialmente esta nueva generación entre 2028 y 2030. El fabricante surcoreano Samsung³² espera que la Unión Internacional de Telecomunicaciones comience a trabajar para definir una visión del 6G que podrá alcanzar una velocidad de descarga

³¹ «Las Fuerzas de Seguridad detectaron 218.302 ciberdelitos en 2019». Ministerio del Interior, 7/6/2020. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11966023.

³² «6G. The Next Hyper-Connected Experience for All». Samsung. [Fecha de consulta: 29/8/2020]. Disponible en <https://cdn.codeground.org/nsr/downloads/researchareas/6G%20Vision.pdf>.

de hasta 1 TB por segundo, una latencia de 100 microsegundos, funcionará bajo el agua y añade un gran avance, la integración de la inteligencia artificial.

*David Corral Hernández**

Periodista RTVE

La OTAN después de los 70: desafíos, redefinición y fortalecimiento de la Alianza

Resumen

Lord Ismay decía que la Alianza se había creado «para mantener a los rusos afuera, a los americanos dentro, y a los alemanes debajo». Tal célebre frase resume la naturaleza original de la OTAN. Desde entonces, la OTAN se ha adaptado de acuerdo con los cambios en la geopolítica global. Como resultado de esa trayectoria y de la dinámica de las relaciones transatlánticas, desde la Cumbre de Gales de 2014, se han planteado los mayores desafíos internos y externos que la Alianza ha vivido hasta hoy. Sin embargo, los mayores desafíos de la OTAN hoy son internos y de dimensión política más que estratégica, y se dividen en torno a cinco cuestiones: el compromiso de los EE. UU. con la defensa europea y la exigencia de una carga compartida más justa; la división entre los aliados sobre los objetivos y el rol de la Alianza; la política de expansión flexible; el debate sobre una defensa europea autónoma y sus efectos en las relaciones UE-OTAN; y el rol de la Alianza ante el nuevo equilibrio del poder global. Este análisis analizará las alternativas y los posibles escenarios para cada uno de dichos desafíos y presentar las perspectivas de futuro para la OTAN.

Palabras clave

Alianza Atlántica, desafíos políticos, liderazgo, cohesión, EE. UU., Unión Europea, OTAN, Política Común de Seguridad y Defensa, autonomía estratégica, relaciones transatlánticas, Rusia.

***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.

NATO after the 1970s: challenges, redefining and strengthening the alliance

Abstract

Lord Ismay said that the Alliance had been created "to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans under". Such a famous phrase sums up the original nature of NATO. Since then, NATO has adapted to changes in global geopolitics. As a result of this trajectory and the dynamics of transatlantic relations, since the 2014 Wales Summit, the greatest internal and external challenges that the Alliance has experienced to date have been posed. However, NATO's biggest challenges today are internal and of a political rather than strategic dimension and are divided into five issues: the US commitment to European defence and the demand for fairer burden-sharing; the division between Allies over the Alliance's goals and role; the policy of flexible expansion; the debate on autonomous European defence and its effects on EU-NATO relations; and the Alliance's role in the new balance of global power. This analysis will analyse the alternatives and possible scenarios for each of these challenges and present the prospects for NATO.

Keywords

Atlantic Alliance, political challenges, leadership, cohesion, US, European Union, NATO, Common Security and Defence Policy, strategic autonomy, transatlantic relations, Russia.

Introducción

Lord Ismay, el primer secretario general de la OTAN decía que la Alianza se había creado «para mantener a los rusos afuera, a los americanos dentro, y a los alemanes debajo». Tal célebre frase resume la naturaleza original de la OTAN. Entonces, el contexto internacional en el que se creó la Alianza Atlántica era drásticamente distinto al de hoy, formado ya por dos bloques liderados por las dos superpotencias: EE. UU. y la Unión Soviética. Desde entonces, la OTAN ha evolucionado de acuerdo con los cambios en la geopolítica global, adaptándose a los distintos acontecimientos y periodos de la historia. No obstante, dicha evolución ha estado influenciada por los dos principales factores que subyacen a su razón de ser: la dinámica de relaciones entre EE. UU. y los países de Europa Occidental y, por otro lado, la rivalidad con Rusia.

Sin embargo, en 1991, se producen dos hechos coincidentes e importantes para la organización: el final de la Guerra Fría y la adopción de un nuevo concepto estratégico que le dio un renovado rol para el nuevo contexto internacional. De este periodo, caracterizado por la supremacía militar atlántica y la reconversión de la OTAN como organización de proyección de seguridad internacional, se pasó al nuevo contexto geopolítico después del 11S, en el que se dio la ampliación geográfica de la Alianza, el resurgir de Rusia como potencia y la aparición de nuevas amenazas no convencionales —como el terrorismo internacional y la ciberseguridad—. Esta conjunción de hechos alcanzó su punto álgido con la agresión rusa de Crimea, que trajo un nuevo escenario para la seguridad europea, así como hizo recuperar a la OTAN su misión original de disuasión y defensa de Europa.

Dichos acontecimientos abrieron un nuevo periodo en la historia de la Alianza cuyo hito fue la Cumbre de Gales de 2014 y que, desde entonces, ha planteado los mayores desafíos internos y externos que la Alianza ha vivido hasta hoy. Exteriormente, la OTAN se enfrenta a una Rusia más amenazante y temerosa de la expansión atlántica y que acecha el flanco este. Además, la aparición del Dáesh, la guerra en Siria y la inestabilidad en Libia y el Sahel han supuesto amenazas no convencionales constantes, dentro y fuera de Europa, elevando el riesgo en el flanco sur. Sin embargo, es en el interior donde la OTAN ha encontrado sus mayores desafíos y que se pueden dividir en torno a cinco grandes cuestiones: el cuestionamiento del compromiso de los EE. UU. con la defensa de Europa y la exigencia de una carga compartida más justa; la

división entre los aliados sobre los objetivos comunes y el rol de la Alianza; la política de expansión flexible; el cada vez más divisivo debate sobre una defensa europea autónoma y sus efectos en las relaciones UE-OTAN; y el rol de la Alianza ante el nuevo equilibrio del poder global. Además, el cuestionamiento de la organización por algunos líderes atlánticos en el año de su 70 aniversario ha llevado a un periodo de reflexión sobre su futuro con un resultado aún incierto. Ante este complejo escenario, ¿cuáles son las perspectivas de futuro para la OTAN?

Este análisis quiere mostrar que las perspectivas de futuro de la Alianza son positivas, pero se necesita un liderazgo interno para abordar los desafíos presentes. En primer lugar, vamos a analizar qué factores, resultado de la dinámica de las relaciones transatlánticas, han condicionado la proyección de la Alianza y que están en el origen de esos desafíos. Como resultado de esta trayectoria y del cambiante contexto geopolítico, desde 2014, la OTAN se enfrenta a unos retos que podemos llamar multidimensionales, por su diverso origen y naturaleza. En segundo lugar, abordaremos aquellas cinco cuestiones que, a nuestro juicio, hoy condicionan el futuro de la OTAN y que son de dimensión política y de liderazgo, proponiendo las alternativas y los posibles escenarios para cada uno de dichos desafíos. Acciones que implicarían una redefinición política más que estratégica de los objetivos y el rol de la Alianza, es decir, qué OTAN queremos y qué queremos que haga. Esto requerirá un nuevo compromiso de los aliados sobre los objetivos comunes y la responsabilidad compartida de la seguridad atlántica. Además, se debe reevaluar la política de expansión basándola en cálculos geopolíticos y menos integracionistas; y lograr una estabilización de las relaciones UE-OTAN, definiendo los intereses y la tarea de cada una. Por último, la OTAN debe hacer frente a ese reequilibrio del poder global interiorizando el ascenso de China y sus implicaciones para la seguridad para no quedarse relegada de la nueva competencia entre potencias. En definitiva, hoy la OTAN es la alianza militar más exitosa de la historia y su futuro dependerá del liderazgo político para lograr el consenso necesario para abordar sus desafíos y de las decisiones que se tomen en su próxima cumbre.

La OTAN en un mundo bipolar

El 5 de marzo de 1946 en Fulton, Missouri, mientras compartía tribuna con Harry Truman, Winston Churchill —ya fuera del poder— clamó que «un telón de acero había caído sobre todo el continente». Aquella premonición fue el anuncio de que Europa y el mundo se dividiría en dos.

La ruptura que se produjo entre la URSS y las democracias occidentales llevó a Reino Unido y a Francia a concluir el Pacto de Bruselas en 1948.

Este era un proyecto británico ideado por Erns Bevin, secretario del Foreign Office, que serviría de base para un sistema de defensa que involucrase permanentemente a los norteamericanos, calmase la preocupación de Francia de un posible resurgimiento alemán y contuviese a los soviéticos, como él mismo expresó. Así, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) vino a cumplir los requisitos de Bevin y también los de una Administración Truman decidida a añadir un ancla de seguridad a su nueva estrategia de contención. El tratado creó una alianza militar y de seguridad mutua y fue firmado el 4 de abril de 1949, por EE. UU., Canadá y los países del Pacto de Bruselas al que se sumaron Italia, Dinamarca, Noruega, Islandia y Portugal.

En ese contexto histórico y con esos objetivos claros nace la OTAN. A partir de entonces, la rivalidad con la Unión Soviética y sus efectos en las relaciones transatlánticas, para después ser reemplazada por la rivalidad con la nueva Rusia y sus efectos en las relaciones EE. UU.-UE, forzará su adaptación a los nuevos escenarios geopolíticos. La situación de las dos Alemanias y el estallido de la guerra de Corea llevaron al rápido desarrollo de la estructura militar y política creándose la figura del secretario general que recayó —por insistencia de Churchill— en Lord Ismay. La contención del comunismo llevó a la primera ampliación de la Alianza, hacia Grecia y Turquía a fin de evitar que cayeran bajo la esfera soviética, accediendo a la OTAN en febrero de 1952. El rechazo del Senado francés en agosto de 1954 al proyecto de la Comunidad Europea de la Defensa precipitó la solución de la «cuestión alemana». Esta fue admitida en la OTAN en mayo de 1955 y se permitió su rearme dentro del marco de esta, completando así, el tríptico de seguridad ideado por Bevin y preconizado por Lord Ismay. De esta manera, quedó establecida la esfera de influencia de Estados Unidos en la Europa de posguerra, la cual respondía más a sus temores que a sus ambiciones y, por otro lado, a la debilidad de Europa Occidental.

La crisis de los misiles en Cuba puso de manifiesto las diferentes visiones de los aliados sobre la seguridad. Francia, apoyada por Alemania, sostenía que por una acción unilateral de EE. UU. en su lucha con la URSS podría desencadenar una guerra nuclear que arrastraría, por medio de la cláusula de asistencia mutua (art. 5), a los demás aliados. A la postre, aquello significó la promoción de una política europea independiente y que se exteriorizó con el pretexto del *Skybolt*. Así, ante la negativa de EE. UU. para la fabricación de este misil de crucero, EE. UU. propuso la integración de la fuerza nuclear europea bajo un mando común en la OTAN a fin de mantener el control de la fuerza nuclear aliada.

Reino Unido aceptó y unió su política nuclear a la de EE. UU., pero Francia no se sometió en orden a guardar su interés nacional y su margen de decisión. Este hecho marcó el inicio de un largo debate filosófico sobre la naturaleza de la cooperación atlántica y la competencia por el liderazgo aliado en Europa. Como resultado, el presidente De Gaulle ordenó retirar a Francia del mando integrado de la OTAN, en 1966, al que solo regresaría en 2009 con Sarkozy en la Presidencia.

A partir de entonces, los nuevos desarrollos de la Guerra Fría y el cambio de política de EE. UU. de la contención a la distensión, llevó a que la relación entre las dos superpotencias pasase a gestionarse de manera bilateral. En definitiva, la OTAN había sido creada para evitar cualquier agresión soviética en Europa y cumplió su cometido. Esto dio la seguridad y estabilidad para que Europa desarrollara su proceso de integración propio que fue la CEE, aunque con un fin mayormente económico. Sin embargo, Europa hizo depender su seguridad de los EE. UU., limitando su capacidad militar y, tras la crisis de 1966, quedó latente la tensión entre una política exterior y de seguridad autónoma liderada por Francia y otra dependiente de EE. UU. Estas cuestiones reaparecerían con mayor intensidad a finales de los 90 y se han convertido hoy en una cuestión divisiva entre los aliados.

La OTAN y el nuevo orden internacional

Cuando la Unión Soviética agonizaba, James Baker, entonces secretario de Estado norteamericano dijo, en junio de 1991, que se debía «crear una comunidad euroatlántica que se extienda de Vancouver a Vladivostok». Aquella reflexión fue demasiado optimista como temprana y se terminó desvaneciendo por completo a lo largo de la década. Aquel año se produjeron dos hechos importantes que marcarían el futuro de la Alianza Atlántica: el final de la Guerra Fría y la adopción de un nuevo concepto estratégico —el primero público— para el nuevo contexto internacional unipolar.

La Guerra Fría terminó con la sobria dimisión de Gorbachov como presidente de una Unión Soviética ya extinta. La división política de Europa que había sido la fuente de la confrontación de la Guerra Fría había terminado. La potencial amenaza de una invasión soviética, que había sido la principal preocupación de la OTAN, había desaparecido. ¿Qué pasaría entonces con una OTAN sin la razón principal para lo que había sido creada?

La respuesta la había ya dado Baker al poco de caer el muro, al evocar la necesidad de «poner en pie un nuevo sistema de seguridad».

La reflexión tenía su origen en los procesos democratizadores en Polonia, República Checa, Hungría y los Estados bálticos que miraban hacia Occidente por la necesidad de proteger sus fronteras de la URSS. Entonces, la nueva geopolítica europea y el estallido de los conflictos en Yugoslavia pusieron las premisas para que, en la Cumbre de Roma en noviembre de 1991, los aliados adoptaran un nuevo Concepto Estratégico que reflejara dichos cambios geopolíticos. El Concepto ofreció a la Alianza un nuevo enfoque amplio sobre la seguridad y le atribuyó un rol para contribuir con la paz y la estabilidad a través de la cooperación y la gestión de crisis en Europa. Aquel fundamento —sin que fuera esa su intención— serviría de «base jurídica» para la nueva misión de la OTAN en las siguientes dos décadas: intervenir en conflictos y combatir las amenazas que pusieran en peligro la seguridad europea e internacional.

El sangriento conflicto en Bosnia-Herzegovina ofreció la oportunidad para que la OTAN estrenara su nuevo rol. El conflicto acabó con la firma de los Acuerdos de Dayton, en noviembre de 1995, significando un éxito para la OTAN. Esto mostró el contexto unipolar del momento en el cual la seguridad internacional residía en un Occidente

liderado sin contrapeso por EE. UU. Aquella situación no volvería a repetirse puesto que, cuando surgió pocos años más tarde, el conflicto en Kosovo, la cohesión occidental se había resentido y esta vez Rusia impidió una acción en el marco de la ONU.

Los conflictos en los Balcanes tuvieron consecuencias en las relaciones transatlánticas, pues trajeron un viejo debate: la autonomía europea en materia militar y la dependencia de EE. UU. Terminado el conflicto de Bosnia, EE. UU. promovió un mecanismo de cooperación con la UE, creándose la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era reequilibrar los roles y responsabilidades entre Europa y EE. UU. El conflicto de Kosovo mostró una vez más la incapacidad de una UE, lo que provocó la iniciativa francobritánica contenida en la Declaración de Saint Malo, donde se pusieron las bases para el desarrollo de una defensa europea y que daría lugar al lanzamiento, en junio de 1999, de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Por otro lado, desde 1991, se impulsó la cooperación sobre nuevas bases con Rusia y los ex-Estados soviéticos para la creación de un espacio de seguridad euroatlántico.

Se concluyeron acuerdos de cooperación de enfoque regional con todos los países vecinos, pero terminaron convirtiéndose en partenariados de poca relevancia. El deseo de Rusia —una vez salida de sus crisis internas— de buscar una relación igualitaria y directa con la OTAN desembocó en la firma del Acta inicial sobre las relaciones, cooperación y seguridad mutua, en mayo de 1997, como un mecanismo para la creación de confianza. Por tanto, el espíritu preconizado por Baker de una comunidad de seguridad se desvaneció. En su reemplazo, la OTAN comenzó su proceso de ampliación a Europa del Este hacia finales de la década.

Los desarrollos geopolíticos de la década superaron las previsiones de 1991 y se aprobó un nuevo Concepto Estratégico que introdujo los cambios producidos, pero que quedaría superado por los acontecimientos del 11S. Desde entonces, la misión de la OTAN se enfocó en la lucha contra el terrorismo internacional, así como en la gestión de zonas salidas de conflictos como Irak y Afganistán, cambiando las prioridades de la Alianza y su adaptación estratégica y militar. Además, la OTAN vio reaparecer algo que parecía olvidado: el resurgimiento de Rusia como rival y poder amenazante para Europa. La Conferencia de Múnich de 2007 sirvió de escenario para el anuncio de la

nueva doctrina del presidente Putin de terminar el momento unipolar que EE. UU. había disfrutado.

Así, como resumen, podemos decir que el Concepto Estratégico de 1991 pretendió darle un nuevo rol a la Alianza para contribuir con la seguridad europea en sentido amplio, pero terminó sirviendo para que la OTAN interviniera en conflictos fuera de su territorio. Desde el 11S, la Alianza se reorientó estratégica y tácticamente hacia la lucha contra el terrorismo global y gestión de zonas postconflicto. Consecuencia de su intervención en los Balcanes fue el desarrollo, dentro de la Unión Europea, de una política de defensa europea que, con el tiempo, avivaría la división entre sus miembros sobre la dependencia europea de la capacidad norteamericana. Por otro lado, la imposibilidad de la creación de un espacio de seguridad euroatlántico propició, en su lugar, vagos acuerdos de asociación con países vecinos y con Rusia, mientras le daba para que resurgiera nuevamente como una potencia rival para occidente. Además, se optó por una expansión flexible de la Alianza hacia los Estados del centro y este de Europa, pasando de 16 a 28 Estados miembros en solo 10 años (1999-2009). El rol internacional de la OTAN, y su éxito en operaciones como Libia, hizo parecer que había olvidado su misión original de disuasión. La agresión de Crimea por parte de Rusia, en marzo de 2014, y su posterior anexión volvió a plantear la disuasión y defensa territorial de Europa como misión prioritaria.

La OTAN en la era de desafíos multidimensionales

La conjunción de estos factores internos y externos han sido claves en la formación del escenario geopolítico que se le presenta a la OTAN actualmente.

No obstante, 2014 significó un punto de inflexión en la historia de la organización por la conjunción de algunos acontecimientos relevantes: la anexión de Crimea y la aparición del Dáesh agravaron el escenario de seguridad en el que la OTAN operaba y llevaron a la organización a un replanteamiento sobre su misión y estrategia en la Cumbre de Gales. Desde entonces, se ha abierto un nuevo periodo que podemos denominar de desafíos multidimensionales porque confluyen desafíos internos y externos de naturaleza política y estratégica, así como amenazas de diversos tipos. Además, este escenario se ha visto agravado por el cuestionamiento y divergencias de algunos líderes aliados sobre el futuro de la Alianza.

Como desafíos exteriores, la OTAN se enfrenta a una Rusia más amenazante y temerosa de la expansión atlántica. La anexión de Crimea ha generado un aumento de la tensión en el flanco este de la Alianza que no ha parado de aumentar desde entonces. La aparición del califato del Dáesh, en junio de 2014, a raíz de la inestabilidad en Siria, extendió desde allí su acción terrorista contra Occidente, así como el apoyo y financiación de grupos terroristas en el Sahel y el norte de África ha elevado drásticamente los riesgos en el flanco sur. Además, hay que añadir el posicionamiento implícito de China como superpotencia y otros actores decididos a desafiar el orden internacional liberal. Por otro lado, la OTAN hoy se enfrenta a 4 tipos de amenazas: las convencionales; amenazas no convencionales, como el terrorismo yihadista; las amenazas híbridas; y la ciberseguridad, que se puede considerar ya como el nuevo frente de batalla de la Alianza. Pero ¿cuáles han sido las respuestas concretas a este nuevo escenario de seguridad?

La Cumbre de Gales marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de la Alianza, porque sirvió por un lado como *acknowledgement* o de reconocimiento del nuevo contexto de seguridad para que la Alianza reorientara sus capacidades a su tarea original de disuasión y protección territorial de Europa. Por otro lado, también sirvió para dar respuesta a los desafíos exteriores y a las diversas amenazas. Entre las decisiones más importantes, tenemos la creación de un Plan de Acción de Preparación Aliada (*Readiness Action Plan*). Otro hecho importante fue la adopción del Compromiso de Inversiones en Defensa (*Defense Investment Pledge*) que fijó el objetivo para cada aliado de dedicar al menos el 2 % del PIB a gasto en defensa para 2024. Este era un compromiso político (y no jurídicamente vinculante) establecido por los jefes de Estado y Gobierno, sobre una cuestión estratégica.

No obstante, se convirtió al poco tiempo, en una cuestión política que serviría de argumento para el posterior enfrentamiento entre EE. UU.-UE sobre la carga compartida (*burden sharing*). Hay que destacar también, el establecimiento, paralelamente a la Cumbre de Varsovia de 2016, de la «Asociación Estratégica UE-OTAN» que buscaba crear un mecanismo de cooperación para el impulso de capacidades de defensa conjuntas, vistas las divergencias del pasado.

No obstante, sería la coyuntura política en EE. UU. y en Europa, lo que provocaría el debate abierto de las cuestiones que más dividen a la Alianza. Dos hechos fueron principalmente el origen: el *brexít* provocó una reacción inédita para el desarrollo de la defensa europea que avivó el debate de la autonomía estratégica europea; por otro lado, la llegada a la presidencia de EE. UU. de Donald Trump trajo el cuestionamiento de la utilidad de la OTAN, utilizando la cuestión de la carga compartida para exigir una mayor contribución a los europeos. A esto se sumaron otros desarrollos de la coyuntura internacional: la intromisión rusa a través de campañas de desinformación en occidente; la incursión turca en Siria, en otoño de 2019, que evidenció la falta de coordinación al interior de la Alianza; y el deseo de Francia de liderar una alternativa de defensa europea al margen de la OTAN y de la UE. Todos estos hechos han ido socavando la credibilidad de la Alianza, así como su cohesión interna.

Así, hoy la OTAN se enfrenta a un momento crítico porque los desafíos más importantes son internos y de dimensión política. Abordarlos implicaría la redefinición de los objetivos y el rol de la Alianza, así como de un liderazgo interno para lograr un nuevo consenso sobre dos cuestiones claves: qué tipo de OTAN queremos y cuál debe ser su rol en el futuro. De esta manera, dichos desafíos se pueden dividir en torno a cinco cuestiones concretas pero muy entrelazadas: 1) el cuestionamiento del compromiso de los EE. UU. con la defensa de Europa y la exigencia de una carga compartida más equitativa a los europeos; 2) la división entre los miembros sobre los objetivos comunes, es decir el rol de la Alianza y los valores que defiende; 3) la política de expansión flexible de la Alianza que ha incrementado el espacio territorial de aplicación del art. 5; 4) la estabilización de las relaciones UE-OTAN debido al cada vez más divisivo debate sobre una autonomía estratégica europea y sus efectos en las relaciones transatlánticas; y, por último, 5) el nuevo equilibrio del poder global por el ascenso de China y sus consecuencias para la seguridad internacional.

En definitiva, podemos afirmar que desde 2014, la Alianza y sus Estados miembros han respondido al nuevo escenario geopolítico con un enfoque reactivo y con iniciativas estratégico-militares. Sin embargo, no ha abordado cuestiones relevantes que requerían un enfoque y respuesta de dimensión política. Esta situación se puede atribuir en sentido amplio a que, desde la anexión de Crimea, la OTAN ha respondido a los desafíos del contexto geopolítico bajo la indefinición, actuando al mismo tiempo por

dos vías: la de la disuasión y la defensa colectiva y la de la proyección de seguridad internacional, sin una cohesión política de sus miembros y en un momento de caos del orden internacional. La coyuntura política interna en EE. UU. y la UE abrieron la caja de pandora de cuestiones latentes dentro de la Alianza, que nadie se atrevía a abordar y han llevado a un cuestionamiento general del rol de la Alianza. Entonces, ante el panorama aquí descrito, ¿cuáles son las perspectivas de futuro para la OTAN?

Desafíos políticos y perspectivas de futuro para la OTAN

El periodo de reflexión sobre el futuro de la OTAN iniciado por el secretario general debe tener un carácter abierto, reformador y, sobre todo, debe generar consenso entre sus líderes para dar respuestas a los desafíos actuales. Así, con el fin de contribuir a esa reflexión, planteamos algunas alternativas de cómo abordar cada uno de los desafíos señalados y los posibles escenarios de futuro para la Alianza.

El cuestionamiento norteamericano y la carga compartida

Desde el final de la Guerra Fría, Europa no es más el escenario estratégico del mundo, perdiendo relevancia como teatro de la geopolítica global mientras lo ganaban otros espacios hacia donde los EE. UU. ponían su atención. Esto se ha manifestado en la reducción de la presencia militar norteamericana en Europa desde entonces. Y solo a partir de entonces, los principales países europeos reconocieron que, desde 1949, habían externalizado su propia seguridad y que ahora tendrían que cubrir el vacío que iba dejando EE. UU. Bajo esas premisas, se da el cuestionamiento del compromiso de los EE. UU. con la seguridad europea que ha tenido dos manifestaciones claras: la cuestión del 2 % del gasto en defensa y la demanda a Europa de una mayor responsabilidad por su defensa. Ambas cuestiones, presentadas hoy como narrativas políticas por la Administración norteamericana y parte de la opinión pública, no ocultan el fondo de una cuestión latente.

El compromiso del gasto del 2 % para 2024 buscaba aumentar la inversión en defensa de los aliados europeos para reforzar las capacidades de disuasión de la Alianza, bajo el argumento norteamericano de que la carga de la seguridad euroatlántica debía ser más equitativa y se debía aportar su cuota por ella. La cuestión no era nueva. Desde

los tiempos de Eisenhower y Kennedy, los gobiernos norteamericanos han aplicado un enfoque empresarial a la OTAN por el cual, la influencia y el control debería reflejar la contribución material de cada miembro, mientras que los europeos utilizaban como enfoque la solidaridad entre aliados. Por otro lado, la cuestión del 2 % no fue una creación de la Cumbre de Gales, sino traída a debate ya por la Administración Bush en 2006¹.

Sin embargo, el compromiso del 2 % no es una medida efectiva. Si miramos hoy, solo EE. UU. con un 3,5 %, Reino Unido (2,10 %), Polonia (2 %), Grecia (2,78 %) y los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) alcanzan la cifra de 2 % acordada en Gales en 2014. Sin embargo, de los siete países mencionados solo dos son grandes potencias militares con una capacidad autónoma de defensa. De esta manera, no se debería considerar el porcentaje sino la contribución en valores reales, es decir, las capacidades de cada país para contribuir efectivamente a la defensa colectiva aliada. El argumento del 2 % es una simple medida, pero un arma política muy dañina para la cohesión atlántica.

Una alternativa sería la adopción de un compromiso para el desarrollo de capacidades estratégico-militares concretas por cada miembro o grupo de países en función de su PIB, capacidad industrial e intereses estratégicos. Es decir, un compromiso sobre un resultado concreto como pueden ser número de portaviones, satélites, aviones de combate o proyectos específicos en industria de defensa. Esto podría presionar a los aliados europeos para aumentar el gasto en defensa basado en un enfoque estratégico y reducir las quejas norteamericanas. Al mismo tiempo esto aumentaría las capacidades nacionales y en conjunto de la OTAN y evitaría continuos cuestionamientos mutuos. De seguir con el compromiso actual, seguiremos discutiendo por ver quién alcanza y quién no el 2 % en 4 años, cosa que considerando el panorama de desaceleración económica para 2020 y la dificultad de algunos países occidentales para lograr tal cantidad de gasto en defensa no se prevé realista. Esto daría más munición a una Administración norteamericana poco dispuesta a seguir aplicando el principio de solidaridad y que podría originar la negativa de EE. UU. a seguir participando en operaciones OTAN que no sean estrictamente en su interés.

¹ GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. «Las nuevas tensiones por el reparto de cargas y compromisos». *Cuadernos de Estrategia* 191. Madrid: IEEE 2008, p. 191. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf.

La demanda de una mayor responsabilidad europea para su defensa viene en parte del mismo enfoque: Los europeos deben asumir su parte (su *share*) de responsabilidad en su seguridad y defensa. Fue a raíz de los conflictos en los Balcanes en los noventa que surgió esta cuestión que llevó a los EE. UU. a tomar dos actitudes muy contradictorias. Por un lado, promovieron el desarrollo de capacidades europeas propias (recordemos la IESD de 1996), pero afirmando la supremacía de la OTAN como mecanismo para la defensa de Europa. Por otro, siempre fueron escépticos del desarrollo de una Europa de la defensa. Cabe recordar que ante el lanzamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), Madeleine Albright, entonces secretaria de Estado norteamericana dijo que solo debía desarrollarse la PESD si cumplía las tres «D»; no desconexión de la OTAN; no duplicación de estructuras; y no discriminación de los miembros europeos no miembros de la UE. Aquella filosofía terminó por limitar el desarrollo de lo que es la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Así, lo que la Administración Trump reclama es muy similar a lo que pedía la Administración Clinton en su momento y después la de Bush, la diferencia es que el presidente Trump lo usa como discurso político nacionalista y no como razonamiento político-estratégico.

La alternativa es reforzar el nivel de responsabilidad compartida del art 5. y el de responsabilidad individual expresado en el art. 3 del Tratado. No hay duda de que la OTAN es hoy el marco de defensa de todos los países europeos miembros, pero las capacidades son nacionales, y se proporcionan a la OTAN siguiendo criterios y decisiones de política nacional. Así, es importante reafirmar el principio de solidaridad del art. 5. La Guerra Fría hizo que fueran los Estados Unidos quienes garantizaran la paz y la seguridad en el continente. Europa dio por sentada una situación que hoy ya no está tan asegurada, puesto que, nunca dio un verdadero desarrollo del art. 3 del Tratado ni invirtió en sus capacidades militares. Hoy, aunque fuera probable ver tanques y aviones rusos cruzando la frontera con los Estados bálticos, es más probable ver ataques terroristas contra objetivos europeos o en África del Norte. Además, el nuevo cambio en el equilibrio global podría llevar a que el teatro de acción no sea Europa, sino el mar de China, el Ártico u otro espacio estratégico como el espacio, que requeriría una respuesta a gran escala, que hoy ningún país de Europa ni la UE por sí sola podría realizar.

En un escenario contrario, la Alianza podría sufrir una mayor división, puesto que los EE. UU. estarían más abiertos a coaliciones *ad hoc* de países dispuestos y «capaces» de llevar a cabo operaciones concretas que a usar la OTAN. El resultado sería la pérdida de relevancia de la OTAN, pero sobre todo la pérdida del valor agregado de defensa para los europeos, que deberían buscar mecanismos alternativos para su seguridad. Si se debilita la OTAN se debilitaría la seguridad de Europa.

Los objetivos comunes y el rol de la Alianza

A nadie se le escapa que en el último lustro la cohesión interna de la Alianza se ha dañado. Esto no solo responde a la coyuntura internacional, sino a cuestiones de fondo sobre los objetivos y el rol de la OTAN hoy y nos hace preguntarnos, ¿en qué se ha convertido la Alianza?, ¿cuál debería ser su rol?

El Concepto Estratégico de 1991 le dio la base a la Alianza para que se volviera global. De manera coloquial podemos decir que se puso el uniforme para intervenir en conflictos humanitarios en los Balcanes, luego se fue a Afganistán a luchar contra el terrorismo al tiempo que ayudaba a la reconstrucción de zonas en conflicto y, últimamente, lucha contra las amenazas híbridas y la desinformación. Así, la Alianza cambió prácticamente de alianza militar a organización de proyección de seguridad, pero sin renunciar en el papel a la primera. Por otra parte, hasta principios de los noventa, los objetivos de los aliados habían coincidido: la defensa territorial de Europa de una agresión soviética. Después de los conflictos en los Balcanes, surgieron las divergencias sobre la política de defensa europea, sin embargo, tras la gran ampliación de la Alianza y el nuevo contexto global, los objetivos comenzaron a divergir.

Por un lado, varios países del este de Europa ven en la OTAN la garantía vital a su seguridad. La obsesión con la seguridad y el temor a una invasión rusa es una constante en el pensamiento de sus élites políticas, *think tanks* y sociedad civil en general. Ello explica que los Estados bálticos y Polonia superan el 2 % en gasto de defensa. Esto puede demostrar que el objetivo primordial de estos países a través de la OTAN es la defensa colectiva. Es decir, prefieren una OTAN clásica basada en el art. 5. Esto difiere del internacionalismo preconizado por los socios occidentales liderados por EE. UU. que han llevado a la Alianza desde los Balcanes a Libia pasando por Irak y Afganistán. Estos han demostrado su preferencia por la proyección de seguridad y

gestión de crisis como objetivos principales de la OTAN desde el final de la Guerra Fría. Es decir, prefieren una OTAN basada en el Concepto Estratégico de 1991. Además, Turquía es ya una nota discordante dentro de la Alianza, cuya política exterior nacionalista choca muy a menudo con sus socios europeos y genera tensiones al interior de la Alianza. Hoy, Turquía se ha reafirmado como una potencia regional mediterránea y no como aliado occidental, prefiriendo una OTAN del art. 5 que le de protección y apoye sus intereses, pero sin asumir mayores compromisos.

Por otro lado, los objetivos pueden cambiar y, de hecho, han cambiado en la práctica, pero los valores que la Alianza defiende siguen siendo los mismos del Tratado de Washington (en particular los del art. 2). La OTAN defiende los valores liberales que representan el orden internacional, cuya cohesión en torno a dichos valores fue incuestionable gracias al carácter democrático de sus miembros. Sin embargo, en la última década, el declive de la democracia a nivel global y el auge de las llamadas democracias iliberales y la tendencia nacionalista, en especial en algunos países aliados, están rompiendo el consenso sobre los valores. Así, cambio de rol, objetivos y valores divergentes y la falta de cohesión interna han llevado a plantear que la Alianza sufre una crisis de identidad.

La respuesta debe ser reafirmar la naturaleza de la Alianza y sus valores, redefinir los objetivos que queremos lograr y un compromiso para reestablecer la cohesión política. En primer lugar, la OTAN ha sido y es una organización política y militar, aunque a menudo se haya olvidado de su dimensión política. Por esta razón, es fundamental buscar un consenso entre los aliados sobre los valores y principios en política internacional que la OTAN defiende como grupo y los que defiende cada uno de sus Estados miembros individualmente. Sin embargo, la dificultad no es llegar a dicho consenso, puesto que ya el Tratado de Washington y los conceptos estratégicos lo han manifestado, sino cómo llevarlo a la práctica. Durante la etapa de la OTAN en un mundo bipolar y unipolar, la cohesión en torno al liderazgo y los valores que defendían los EE. UU. era incuestionable. Hoy la dificultad es doble porque se carece de ese liderazgo y comienza a reinar la anarquía en torno a dichos valores. Por tal motivo, hace falta un nuevo compromiso que reafirme dichos valores y permita al Consejo Atlántico evaluar y llamar la atención si algún aliado se desviara de ese acuerdo. La

OTAN estuvo siempre más unida que las demás organizaciones internacionales gracias a ese carácter democrático de sus miembros.

Sobre la división en torno a los objetivos se plantea el dilema: ¿queremos una OTAN clásica del art. 5 o la global del Concepto de 1991? La unidad atlántica residía, desde 1949, en torno a la defensa colectiva. Hoy el escenario no es el mismo y la OTAN ya no es una alianza cuyo solo objetivo es la defensa ante un ataque ruso, porque hoy existen unos riesgos globales que afectan directamente a la seguridad europea y no están precisamente en el flanco este. Lo que hoy aún existe, es un análisis muy centrado en Rusia como enemigo, que impide visibilizar el potencial de las otras amenazas. El desacuerdo está en que muchos miembros de la OTAN no comparten el rol de proyección de seguridad global, ni los riesgos y las amenazas del flanco sur y mucho menos la utilización de la OTAN en la competición y geopolítica de las grandes potencias.

Por tanto, hay que redefinir el rol y los objetivos de la Alianza en tres aspectos: abandonar los viejos presupuestos de la Guerra Fría; implicar a todos los aliados en los retos a la seguridad en el flanco sur; y reorientar la Alianza hacia una OTAN menos global en presencia, pero con visión global. La rivalidad con Rusia sigue siendo la principal preocupación de la OTAN y sobre la cual se prioriza la estrategia, por lo que hoy la OTAN está más preparada para afrontar los desafíos en el flanco este que los del flanco sur. La solución pasaría por reorientar las prioridades sin olvidar las tareas fundamentales de la organización. En consecuencia, hay que reequilibrar la preparación, el análisis y la respuesta en ambos flancos. El flanco sur, sobre la que ya se aplica el *Package on the South*, es hoy un área de permanente inestabilidad, a la cual no deberíamos aplicar un enfoque occidental de área donde reina la anarquía que queremos poner en orden, sino la zona donde se alojan los potenciales amenazas y los agentes que ponen en riesgo nuestra seguridad. Las amenazas allí son más invisibles que en el Báltico o en Ucrania, pero igual de perturbadoras para nuestra seguridad. Una mejor preparación para responder a esos riesgos debe implicar a todos los miembros de la Alianza y no solo a los países grandes o con intereses en la zona.

Por otro lado, hay que gestionar mejor las relaciones con Rusia y dejar de percibirla como enemigo. Rusia es hoy una potencia regional que actúa en base a una política exterior realista y basada en zonas de influencia. Rusia no es más poderosa

militarmente que la OTAN, pero se muestra fuerte a diferencia, por ejemplo, de la UE que es más fuerte (política y económicamente), pero se muestra débil. Por tanto, se debe buscar un concierto con Rusia para lograr una relativa estabilidad en el flanco este, aplicando un mismo lenguaje realista del poder y no solo con iniciativas táctico-militares.

Por último, para tener visión global, la Alianza debe redefinirse como una organización que sirve para alcanzar los fines políticos y militares de sus socios y no como un policía global, manteniendo al mismo tiempo su misión original del art. 5 de la defensa colectiva y la proyección de seguridad para la defensa de los intereses de sus miembros. Para conseguirlo, la Alianza debería basarse sobre tres ejes: fortalecimiento militar, consenso sobre los objetivos políticos y la promoción de los valores liberales y la defensa del orden internacional (que podemos llamar «acervo atlántico»). Sobre el primer eje, hay un claro consenso, pero los desacuerdos están en los otros dos que representan la parte política y de proyección exterior de lo que es la OTAN. Es importante recordar que la OTAN es una alianza que comprende una dimensión militar expresada en el art. 5 y una dimensión política expresada en el art. 2, por lo que hoy no puede existir una OTAN a la carta.

El reto es lograr que todos los aliados asuman ese «acervo atlántico» y no dinamiten la Alianza por dentro. Hoy, la Turquía de Erdoğan, se parece poco a la Turquía de 1952, cuando ingresó en la Alianza como parte de la política de contención de EE. UU. Además, su deriva nacionalista y sus rivalidades territoriales con Grecia complican más las relaciones intra-OTAN y las relaciones UE-Turquía. La OTAN debe servir de marco para que los Estados de la UE y EE. UU. puedan negociar con Turquía como socios un renovado compromiso de esta con el «acervo atlántico». No obstante, para lograr cohesión política y un nuevo enfoque global, será necesario un nuevo liderazgo de los EE. UU., y una cohesión dentro de la UE, puesto que sin ello será aún más difícil llegar a grandes consensos en torno a los objetivos y el rol futuro de la organización.

En un escenario contrario, la división en torno a los objetivos y a los valores crecerá y terminará por socavar a la Alianza por dentro. Los países proartículo 5, podrían verse solo interesados en contribuir para aumentar la seguridad del flanco este. Los demás socios, con intereses más globales y proconcepto 1991, necesitarán de la ayuda norteamericana para mantener la capacidad estratégica y militar ante las amenazas del

flanco sur y el despliegue ante misiones de gran escala. Esto podría llevar a una OTAN de «cooperación reforzada» o a la carta (similar al mecanismo de la UE). Una Turquía que vaya por libre y siga una tendencia nacionalista y autoritaria podría ser incompatible con los valores de la Alianza y puede profundizar más la división interna. Por tanto, la cohesión política es uno de los mayores retos de la Alianza, pero está faltando voluntad política para alcanzarla.

La política de expansión flexible

Desde 1999, la Alianza casi ha doblado su número de miembros, de 16 a 30 en la actualidad, acogiendo en las últimas incorporaciones a Estados especialmente pequeños económica y militarmente. El resultado ha sido la ampliación del espacio territorial de aplicación del art. 5, sin aumentar las capacidades estratégicas ni militares, elevando el potencial coste de la defensa territorial. Esto lleva a una paradoja: mientras se exige duramente por algunos Estados como EE. UU., una carga compartida más justa y una mayor responsabilidad a Europa por su defensa, al mismo tiempo la política de expansión incrementa el coste de la defensa territorial de Europa sin contrapartidas.

La política de ampliación de la OTAN comenzó por el cambio de postura de EE. UU., en contra de lo que había expresado a Rusia al final de la Guerra Fría. Dicha expansión fue sobre todo resultado de la imposibilidad de llevar a cabo el espacio de seguridad euroatlántico. Se incorporaron rápidamente tres Estados, Polonia, República Checa y Hungría en 1999 que, por su tradición y su notable deseo de integrarse en Occidente, podían contribuir a la estabilidad de la nueva Europa. A partir de entonces, se siguió una política bastante laxa de ampliación llamada poco después de «puertas abiertas» que llevó en un corto periodo de tiempo a incorporar pequeños Estados del este de Europa. El objetivo era extender el paraguas de seguridad de la Alianza a casi todo el continente, pero sin considerar la aportación estratégica y militar de dichos países al conjunto de la Alianza. Además, se ideó un plan de acceso para la membresía (*Membership Action Plan*), muy similar, en requisitos a los «criterios de Copenhague» de la UE. Esta situación ha creado la impresión de que la ampliación de la OTAN se da con un fin integracionista y sin hacer consideraciones geopolíticas. Esto nos lleva a una reflexión: ¿es el fin de la OTAN ser una organización de integración como la UE?

El argumento a favor ha sido que la ampliación ha incrementado el espacio de seguridad, estabilidad y la cooperación en Europa, así como ha ayudado a difundir y consolidar la democracia y el Estado de derecho entre sus nuevos miembros. Esto ha sido así, pero ha significado también asumir mayores riesgos y un coste (político y militar) de provisión de seguridad sin contrapartida. La ampliación hacia muchos exsatélites soviéticos y Estados balcánicos también ha tenido un impacto negativo en las relaciones con Rusia que ha aumentado su sentimiento de inseguridad al verse cercada por aliados atlánticos.

La base legal de la política de ampliación ha sido el art. 10 del Tratado de Washington, según el cual es una decisión de los aliados invitar a cualquier Estado europeo a unirse a la Alianza «si está en condiciones de contribuir a la seguridad del atlántico norte». La primera parte del artículo es discrecional, pero la segunda es un hecho a constatar. Montenegro y Macedonia del Norte fueron las dos últimas incorporaciones, ambos Estados balcánicos que no tienen hoy un interés geopolítico en las relaciones transatlánticas y cuyas fuerzas militares convencionales son muy reducidas. ¿Cómo pueden ellos contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico norte según el art. 10?

En base a este razonamiento, se debería reconsiderar continuar con la expansión y la admisión de los actuales candidatos, Bosnia-Herzegovina, Georgia y Ucrania, porque su incorporación plantea similares interrogantes. La importancia estratégica de Ucrania no genera duda, pero hay que recordar que el conflicto con Rusia comenzó justamente cuando la UE quiso concluir un acuerdo de asociación con Ucrania en noviembre de 2013 que significaría un paso más hacia una futura integración del país en la UE. Aquello generó la respuesta desmesurada de un Kremlin dispuesto a impedir cualquier influencia comunitaria en lo que consideraba su zona de influencia. En el caso de Georgia y Bosnia-Herzegovina sucede lo mismo que con Montenegro y Macedonia del Norte. ¿Pueden contribuir a la seguridad euroatlántica o representan un interés geopolítico para EE. UU. o la UE? La respuesta muy probablemente sea no, e incluso Georgia podría suscitar dudas sobre su pertenencia al espacio geográfico considerado Europa según el art. 10, necesitándose una reforma del tratado como sucedió en el caso de Turquía en su día². Además, y a pesar de las buenas relaciones y participación de Georgia en operaciones conjuntas con la OTAN, adolece de problemas de políticos-

² Debido al ingreso de Turquía, en 1952, se tuvo que reformar el art. 6, para incorporar su territorio al espacio de seguridad atlántico. Ha sido la única vez que se ha reformado el Tratado de Washington.

institucionales y de una alta corrupción, lo que refleja la gran diferencia con los estándares de los demás aliados. No obstante, esto, hay que añadir que la política de «puertas abiertas» puede tener resultados internos contraproducentes para el futuro de la Alianza en dos sentidos.

Por un lado, puede plantear problemas político-institucionales de decisión. Ampliar los miembros del Consejo Atlántico a países con intereses y visiones del mundo muy distintas de los principales países de la OTAN, puede llevar a una mayor falta de cohesión interna en torno a los objetivos de la Alianza. Estos pueden ser simple seguidores y no representar inconveniente alguno, pero también pueden buscar perseguir solo sus intereses y no apoyar ni comprender la visión global que la OTAN hoy necesita. Esto puede generar posibles «vetos» a futuras iniciativas que requerirían reducir el alcance para lograr el consenso necesario en el Consejo Atlántico.

Por otro lado, puede desvirtuar la naturaleza de la Alianza. La OTAN no debe duplicar los objetivos y las funciones de la UE que es un proyecto de integración europeo. La OTAN es una organización política y militar, por lo que no puede pretender expandirse en base, como se argumenta, al deseo de promover la estabilidad y la cooperación para construir una Europa libre, unida, democrática y en paz³. Lo que la Alianza debe reflejar, como hemos expresado antes, es el consenso sobre los objetivos que quiere lograr y cómo alcanzarlos. La OTAN debe continuar cooperando con todos los países vecinos para contribuir al fortalecimiento de sus capacidades institucionales y militares. Para esto no se necesita ampliar la OTAN, sino revisar los viejos partenariados de los años 90 para adaptarlos y hacerlos menos geográficos y vagos y más bilaterales y adecuados a cada país.

De seguir por el camino actual, podrá perjudicar más la cohesión interna y el verdadero sentido de su razón de ser: defensa colectiva y proyección de seguridad. Además, podría convertirla a medio plazo en un marco de seguridad de ámbito no estrictamente europeo, haciéndole perder fuerza y credibilidad. En todo caso, de persistir en esta política, se debe explicar mejor los beneficios y costes de cada ampliación, y el valor agregado para la seguridad atlántica. Hay que recordar que el éxito de la adaptación de la OTAN ha sido la cohesión de sus miembros sobre sus objetivos y su facilidad para llegar a consensos como un club de mediano tamaño.

³ Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm.

La estabilización de las relaciones UE-OTAN

Otra cuestión muy divisiva al interior de la OTAN es la relación con la Unión Europea, dos organizaciones tan distintas en su naturaleza, pero dos caras de una misma moneda. El origen de esta división está intrínsecamente ligado a la dinámica de las relaciones transatlánticas. Dos hechos pueden atribuirse como causa y consecuencia: la externalización de la seguridad y la defensa de Europa Occidental a la OTAN; y, por otro lado, la decisión de construir una Europa de la defensa al margen de la OTAN. Además, hay un elemento relevante que condiciona esa relación: la dependencia y la centralidad de los EE. UU. en la seguridad europea. Así, la cuestión de las relaciones UE-OTAN ha pasado de ser una cuestión estratégica y militar para adoptar una dimensión política. Por tanto, la solución pasa por una estabilización de la relación UE-OTAN abordando sus dos aspectos conflictivos. En primer lugar, la autonomía estratégica de la UE y si esta puede reemplazar a la OTAN. En segundo lugar, la rivalidad UE-OTAN y el rol de cada una en la geopolítica europea.

La Declaración de Saint Malo, de diciembre de 1998, puso el germen de la política de defensa europea, pero representó el retorno de un viejo debate, ahora dentro de la UE, sobre si Europa debiera crear una defensa autónoma de la OTAN y de los EE. UU. o, por el contrario, desarrollarla dentro de la OTAN. La división se profundiza por la gran ampliación de la UE hacia el centro y este de Europa. La mayoría de estos países ven en la OTAN su garantía vital a la amenaza rusa. En 2009, entró en vigor el Tratado de Lisboa de la UE que «constitucionaliza» la renombrada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). No obstante no quiso ser deliberadamente el marco de defensa de la UE porque incorporó la filosofía de las «3 D» de Madeleine Albright y las dos visiones de la seguridad: la proeuropea y proatlántica⁴.

A partir de 2014, se da un acercamiento UE-OTAN a raíz del nuevo contexto de seguridad internacional. Esto desemboca en 2016 con un nuevo acuerdo de asociación estratégico UE-OTAN que se centra en los aspectos militares y operativos dejando de lado las cuestiones político-institucionales. Al mismo tiempo, el *brexit* provocó el relanzamiento de la defensa europea diseñada en el Tratado de Lisboa, junto a la Estrategia Global de la UE (lanzada en junio de 2016) que ya mencionaba como

⁴ DÍAZ RODRÍGUEZ, Joel. «La Política Común de Seguridad y Defensa: una nueva estrategia para un nuevo escenario europeo y global». Documento de Opinión IEEE 65/2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO65-2018_PCSD_JoelDiaz.pdf.

objetivo la autonomía estratégica. Desde entonces, la UE se lanzó a una carrera inédita en la construcción de una defensa europea, haciéndose más en 10 meses que en los últimos 10 años. Así, se dio uso al art. 46 del Tratado de la UE para lograr una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en diciembre de 2017.

No obstante, el entusiasmo se desvaneció cuando se materializó las limitaciones que el Tratado imponía a la defensa europea y el alcance de la PESCO (de base voluntaria y centrado en proyectos sobre capacidades operativas de defensa). Ese hecho fue aprovechado por el presidente francés Macron, para lanzar en junio de 2018, su Iniciativa Estratégica de Intervención (IE2) que buscaba crear una fuerza europea de defensa efectiva, al margen de la UE, pero que incluyera al Reino Unido. Desde los tiempos de Charles de Gaulle casi todos los presidentes franceses han intentado crear una alternativa defensiva europea liderada por Francia y autónoma de EE. UU. La iniciativa de Macron era un intento más por seguir la línea de sus predecesores, pero que contribuyó más a la división. Con estas premisas, ¿es posible alcanzar la autonomía estratégica europea?

La autonomía estratégica es, en sentido estricto, la capacidad de acción exterior. Así, la Unión Europea sería estratégicamente autónoma si pudiera actuar por sí misma, como lo define la Estrategia Global, para proteger a Europa y a sus ciudadanos; responder a crisis y conflictos externos; y el poder de construir capacidades de sus socios. Además, lo más importante de este concepto es poder actuar con independencia de la política seguida por otras potencias aliadas, como los EE. UU. y sin dependencia material de una organización como la OTAN. Tal capacidad de acción requeriría dos cosas fundamentales: capacidades estratégicas y militares y una política exterior sólida con visión de potencia global. La UE hoy no está en capacidad de alcanzar la autonomía estratégica porque no cuenta, como ha resaltado BISCOP⁵, de *strategic enablers* que son las capacidades para implementar acciones autónomas a gran escala y solo sería posible obtenerlas a largo plazo. Por otro lado, una PCSD como marco de defensa de sus Estados miembros requeriría una reforma de los arts. 42 a 46 del Tratado de la UE. Para eso, se necesitaría alcanzar un consenso político muy alto para vencer la unanimidad requerida. Además, se necesitaría definir el potencial militar que se quiere alcanzar, cambiar la mentalidad europea y aprender el lenguaje del poder para dar

⁵ BISCOP, Sven. *European Strategy in the 21st century*. Routledge 2019, chapter 5.

paso hacia una visión de potencia global. Este escenario hoy se vislumbra lejano por la falta de voluntad política. Por tanto, la UE aún no puede defender por sí sola a Europa ni puede reemplazar a la OTAN.

La segunda cuestión es la denominada rivalidad OTAN-UE y el rol de cada una. Esto deriva porque muchos ven a ambas organizaciones como competidoras, en base a que un mayor desarrollo de la defensa europea sería en detrimento de la OTAN. La práctica muestra lo contrario, porque la relación UE-OTAN se basa en la complementariedad. Esto se debe a que no se entiende bien la naturaleza de cada organización ni el rol de cada una. Por tanto, hay que redefinir claramente los roles de cada organización de acuerdo con su naturaleza y hacer un análisis político-estratégico de cómo y cuándo actuar bajo el marco de una u otra para dar respuesta a una determinada crisis.

Con respecto a la naturaleza, la Unión Europea es una organización supranacional que adopta sus decisiones por mayoría (excepto para la PESC que son por unanimidad) y la OTAN una organización intergubernamental, cuyas decisiones se toman calculando los intereses nacionales y por consenso. La Unión Europea es un actor *sui generis* que cuenta con herramientas o *tools* (políticas) para actuar exteriormente. La OTAN sirve de instrumento para la defensa colectiva de sus miembros. Esto muestra claramente la distinta naturaleza y no rivalidad. La cuestión reside en que ambas organizaciones comparten una gran parte de Estados miembros y en la dificultad para establecer una clara división de los intereses que persiguen. Esto se debe, en gran medida, a la preponderancia de los EE. UU. en el liderazgo de la OTAN.

Hoy, todos los Estados miembros de la OTAN —y muy especialmente los europeos— organizan su defensa territorial a través de la Alianza Atlántica de acuerdo con la cláusula de asistencia mutua del art 5. No obstante, los Estados miembros de la UE están también comprometidos en el papel por otra cláusula de asistencia en caso de agresión armada del art. 42.7 del Tratado de la Unión. Esta cláusula es más simbólica que real, puesto que está limitada por la primacía del uso por ciertos Estados para su defensa de la OTAN. Además, aunque la UE quisiera no podría ejercer con efectividad su defensa territorial, puesto que, como hemos apuntado, carece de las capacidades militares para ello. De esta manera, cuando una crisis surge y exija el uso de la fuerza militar, en la práctica los líderes de la UE sopesan el riesgo y los intereses en juego para decantarse a actuar bajo el marco de la UE o la OTAN. Si la acción exige un

despliegue a gran escala y un potencial riesgo de combate se hará, sin duda, a través de la OTAN. Si es una operación de mantenimiento de la paz (expedicionaria), se puede hacer a través de la UE. El inconveniente surge con los intereses en juego en cada caso. Hacerlo a través de la OTAN significa subordinarse a la disposición y dirección de los EE. UU. y que los otros socios no-UE no se opongan, al menos, como podría ser el caso de Turquía y su actitud hacia operaciones de la UE. Hacerlo fuera de la OTAN da mayor autonomía a la UE, pero sin las capacidades necesarias para una operación a gran escala, reduce las opciones a operaciones expedicionarias. Eso es, en parte, lo que pasó en Libia en 2011 y por qué la UE no pudo intervenir en Siria en 2013 cuando la crisis tocó su punto álgido.

Así, cuando los intereses de la OTAN no coinciden con los de la UE, llevan a un bloqueo interno o a que se busquen alternativas *ad hoc* fuera de ambas.

Este es realmente el mayor riesgo de la OTAN: el perder relevancia como marco de seguridad de sus miembros. La solución pasa, primeramente, por la división del trabajo. Hay que usar la OTAN como instrumento para la proyección de seguridad en todos sus flancos, así como donde los intereses de los miembros lo requieran. Es decir, utilizar la OTAN para la disuasión de las provocaciones de Rusia, combatir las amenazas de organizaciones terroristas o para defender los intereses más allá del área atlántica. Por otro lado, la UE es un actor con un gran potencial diplomático y económico que puede servir para concertar los grandes acuerdos con otras potencias (utilizando su influencia y *tools*) en los grandes asuntos de la seguridad internacional. El acuerdo nuclear con Irán de 2015 es un buen ejemplo.

Al mismo tiempo, se debe aumentar el peso político y militar de la UE, porque eso fortalecería el pilar europeo dentro de la Alianza (expresión que Canadá y Turquía no les gusta nada escuchar) y porque daría también más autonomía a la UE para actuar exteriormente. Hoy, el peso relativo en términos de capacidades de la UE en el conjunto de la alianza es pequeño, por lo que el reto está en reducir la diferencia entre la capacidad actual europea y el total de la capacidad atlántica. Esto no duplicaría capacidades innecesarias, sino que aumentaría la capacidad europea de despliegue efectivo y las totales que la Alianza dispone. Además, políticamente, si la UE logra actuar con una voz en el seno de la Alianza y busca acuerdos con los otros socios europeos (los no-UE) será más fácil buscar una posición europea común y un mejor

entendimiento con los demás socios, principalmente con EE. UU. y Turquía, reequilibrando las relaciones *ad intra*. Hay que utilizar la OTAN como instrumento de concertación política para avanzar los intereses comunes y no como un juego de suma cero UE-OTAN.

La otra alternativa es seguir con el modelo actual de cooperación práctica entre ambas sin ahondar en cuestiones políticas. Es decir, actuar separadamente sin aprovechar la inmensa sinergia político-diplomática-militar UE-OTAN. Así, se perdería el potencial político de una concertación EE. UU.-EU para usar la Alianza ante el nuevo escenario de la seguridad global. Además, la diferencia entre una UE pequeña dentro de la OTAN y unos EE. UU. notablemente superiores contribuye a la carrera actual de encontrar marcos alternativos fuera de la OTAN, como vimos con la IE2 de Francia o coaliciones *ad hoc* preferidas por EE. UU. Si vemos a la OTAN solo como un medio de cooperación militar y de disuasión de Rusia, EE. UU. y la Unión Europea estarán en menor capacidad para hacer frente al nuevo cambio del equilibrio del poder geopolítico.

Interiorizar el nuevo equilibrio global

Las tendencias geopolíticas actuales complican más el escenario donde la OTAN tiene que operar, pero, sobre todo, el posicionamiento implícito de China como potencia revisora del orden internacional liberal está cambiando el equilibrio del poder global. Así, el desafío que tiene la OTAN es adaptar esa nueva realidad geopolítica a su visión estratégica, aplicando tres enfoques: interiorizar el nuevo ascenso de China y las consecuencias para la seguridad global; reforzar las capacidades disuasorias en el nuevo frente del siglo XXI que es el ciberespacio; y fortalecer el papel internacional de la OTAN a través de partenariados con países con valores y visiones compartidas.

El ascenso de China y sus implicaciones se manifiestan en que es ya la segunda economía del mundo, tiene intereses estratégicos en Asia, África y se está estableciendo con rapidez en América Latina. Además, hoy cuenta con el segundo mayor presupuesto de defensa del mundo que se aprecia en la adquisición de grandes capacidades estratégico-militares. Su intento por alcanzar el espacio ultraterrestre dotándose de satélites y una estación propia; y sobre todo su capacidad tecnológica la colocan en posición para desafiar el orden internacional dominado por Occidente. Ese cambio ya fue asumido por Estados Unidos, al menos hace una década, viendo cómo

su principal problema estratégico era el ascenso de China. La guerra comercial, el 5G o la relevancia de China como proveedor mundial, como se vio durante los inicios de la crisis de la COVID-19, muestran las implicaciones que tiene para la seguridad global.

Este ascenso chino ha sido el principal factor del cambio del balance del poder mundial, porque China quiere liderar la llamada «cuarta revolución industrial» y convertirse en una potencia global, es decir, convertirse en un poder estructural para adecuar el orden internacional a sus intereses. Así, China está promoviendo su modelo de desarrollo iliberal: ser una potencia económica mientras sigue siendo una autocracia política, puesto que China promueve mejor sus intereses dentro de un orden liberal prooccidental en anarquía. Este es el principal riesgo del ascenso de China para Europa y América, y para una OTAN producto del mundo establecido en 1945 que funciona más eficazmente en un mundo basado en ese orden internacional.

Así, la tarea para la OTAN es aplicar una visión más estratégica de la nueva posición de China y sus efectos. Y, por otro lado, identificar y analizar cómo puede contribuir militar y políticamente a esa nueva competencia global entre las superpotencias.

Hoy, la Alianza considera a China demasiado lejos de sus intereses y no forma parte de su análisis estratégico.

Por tanto, la Alianza tiene que incorporar a China como una potencia con ambiciones revisoras del orden en su análisis geopolítico y servir de herramienta de disuasión para contrarrestar las consecuencias que puede traer para ese orden y la seguridad internacional. Y para servir de herramienta eficaz en esa nueva realidad geopolítica, necesita unos objetivos claros basados en una política exterior norteamericana y europea coordinada y con intereses bien definidos. Para esto, será necesario —otra vez— de un liderazgo dentro de la Alianza, clave para reorientar la estrategia y la táctica para que la OTAN juegue un papel relevante en la nueva competencia global entre las potencias.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que hoy la nueva frontera de seguridad de la Alianza está en el ciberespacio, porque es allí donde las amenazas están en constante evolución y es la ciudadanía es el objetivo. Desde la adopción de su política de ciberseguridad en 2008, se han dado grandes avances (Cyber Defense Pledge de 2016 o el Cyberspace Operation Centre en 2018) en la adaptación de sus capacidades de respuestas y resiliencia. Sin embargo, hoy el ciberespacio es un *global common* que

carece de regulación internacional que ha sido aprovechado por China y sus gigantes tecnológicos, así como por Rusia para su guerra híbrida y de desinformación para socavar cada vez más la posición y —en el segundo caso— las instituciones de Occidente. Los desafíos que el ciberespacio plantea ya no son solo contra el Estado, sino contra la ciudadanía, puesto que el Internet de las cosas y las aplicaciones son elementos que pueden llevar a un control de las actividades de los ciudadanos y la desinformación puede conducir al manejo de la opinión pública produciendo la polarización de nuestras sociedades. Así, hay que incluir en el próximo Concepto el acuerdo alcanzado por el cual una agresión cibernética puede activar la cláusula del art. 5 si el ataque alcanza un nivel determinado, porque reforzaría la disuasión en este campo. Además, la OTAN debería abrir el debate interno y con sus socios sobre la oportunidad de alcanzar un acuerdo internacional que regule la seguridad del ciberespacio. El Manual de Tallin de 2013 puede servir de referencia para que la Alianza lidere esta iniciativa.

Además, para contribuir a reforzar el rol de la OTAN internacionalmente y liderar este tipo de iniciativas, debe establecer nuevos partenariados con actores con visiones similares.

En esta línea, nuestra apuesta es que la Alianza debe ampliar ese espectro de partenariados a países de América por dos razones: una política y otra estratégica. Estratégica, para establecer mecanismos de cooperación para generar estrategias y capacidades conjuntas contra amenazas globales que acerquen la región a la OTAN — en la que hoy está casi ausente— y evitar una mayor implicación de otras potencias como China o incluso Rusia. Y política, porque hay un enfoque similar en la región, en temas de seguridad internacional como desarme, proliferación nuclear, terrorismo internacional que pueden apoyar la proyección global de la OTAN y su acción ante los retos globales de seguridad. Un comienzo sería abrir conversaciones con países que han mostrado su vocación internacional y en favor del multilateralismo. Podría ser el caso de Chile, Perú y México que forman la Alianza del Pacífico que podrían sumarse a Colombia, la única de la región que tiene un acuerdo con la OTAN, aunque hoy con poco valor agregado.

Conclusiones. Hacia una OTAN para el 2030

La historia de la OTAN es una historia de éxito porque ha sabido adaptarse a los cambios de la geopolítica mundial. Aquí hemos querido presentar al mismo tiempo un balance positivo de esa trayectoria identificando los factores causa y motor de su adaptación, y un análisis realista de los desafíos internos que hoy condicionan el futuro de la OTAN. Los EE. UU. crearon la OTAN con el fin de dar seguridad a Europa Occidental y apoyar su política de contención. Como resultado, Europa tuvo la estabilidad necesaria para realizar su proceso de integración, convertido hoy en la UE. La OTAN es el principal nexo institucional entre los Estados Unidos y la Unión Europea y debe servir de marco para que esos dos actores, que forman el núcleo de la relación atlántica, aborden juntos los desafíos geopolíticos del presente.

Desde 1991, ha habido una gran transformación del mundo que nos obliga a adaptarnos a las nuevas amenazas del siglo XXI. Sin embargo, Rusia sigue siendo percibida como la principal amenaza para la OTAN. Esto se debe a que hoy Rusia se comporta más como nación imperial del siglo XIX que como una potencia del siglo XXI. Pero, en realidad, esto es producto de su debilidad y no de su fortaleza. Así, tenemos que movernos más allá de los presupuestos de la Guerra Fría y gestionar mejor las relaciones con Rusia para llegar a un concierto que establezca el flanco este. No obstante, como hemos señalado, hay otros frentes y amenazas menos visibles que representan un gran peligro para nuestras sociedades y que no están en el este, sino en el flanco sur y en el ciberespacio. A reequilibrar el análisis, la preparación y las tácticas en esos 3 frentes, se debe dirigir la nueva estrategia aliada con una mayor implicación de todos los aliados.

La falta de cohesión interna es uno de principales desafíos para la Alianza. Hoy no parece que haya un consenso sobre qué OTAN queremos y los objetivos que queremos conseguir con ella, sobre todo porque hay una falta de liderazgo interno que genere ese consenso. Por eso, hace falta unos EE. UU. comprometidos con la Alianza y unos socios europeos que asuman su parte de responsabilidad en la seguridad y liderazgo para diseñar ambos la hoja de ruta que la Alianza debe tomar en la próxima década. Se necesita liderazgo para reafirmar los valores y para establecer los objetivos políticos y militares, y para una mejor gobernanza de las relaciones *ad intra* de la organización. El diálogo con Turquía desde una posición común EE. UU.-UE es

indispensable para alcanzar un consenso sobre el rol y los objetivos aliados y los turcos. Hay que recordar que la OTAN es mucho más fuerte cuando refleja el compromiso compartido de sus miembros.

Además, para mantener esa cohesión, y que la Alianza no pierda credibilidad, se debería reevaluar la política de expansión. Una ampliación no basada en cálculos geopolíticos, sino integracionistas puede traer divisiones y grupos de interés internos que compliquen el consenso en las grandes decisiones. Sobre todo, existe el riesgo que una ampliación continua pueda desvirtuar la naturaleza de la OTAN y convertirla en un marco de cooperación de seguridad. En todo caso, esta cuestión debe ser parte de un debate abierto entre aliados, y socios y expertos.

La OTAN es resultado de sus dos almas, la norteamericana y la europea, por tanto, la coordinación de UE-OTAN es fundamental para alcanzar los objetivos políticos y de seguridad de ambas. Hoy la OTAN solo es creíble por los EE. UU., pero estos no pueden cargar solos ya con la seguridad europea y menos en un mundo de desafíos multidimensionales. Por eso es importante reforzar la UE como actor político y militar, porque esto hace también más fuerte a la OTAN, aunque primero se debe alcanzar un consenso dentro de la UE. Francia ha tratado de crear y liderar una capacidad militar europea independiente desde siempre, pero la oposición norteamericana y la ambigüedad alemana impidieron que tales planes fueran realmente significativos. Hoy, la UE necesita encontrar su sitio en un mundo de superpotencias y desarrollar su política exterior y de defensa como potencia global. Pero no solo basta el liderazgo político de Francia, sino también la determinación alemana y su potencial industrial y económico para conseguir una mayor autonomía estratégica.

España e Italia deben sumarse a ese nuevo liderazgo. Una mayor cohesión europea no debe reemplazar la unidad atlántica.

Además, los retos que afronta el orden internacional requieren que la OTAN adopte una visión más estratégica del ascenso de China porque está transformando el orden global por sus implicaciones políticas, económicas y de seguridad. Así, hay que interiorizar esas consecuencias en el análisis de la OTAN y cómo esta puede servir mejor en la nueva competencia de superpotencias. La coordinación transatlántica será indispensable, porque solo EE. UU. y la UE juntas pueden limitar los efectos en el orden internacional de un ascenso sin control de China. Hay que evitar un posible

alineamiento Rusia-China que busque socavar el orden internacional liberal. China es más poderosa para desafiar el orden internacional cuando los EE. UU. y la UE actúan como rivales y no como socios. La división UE-OTAN facilita la intromisión rusa en Occidente y llevar a cabo su guerra híbrida. Así, ante un mundo de fuertes corrientes nacionalistas y potencias iliberales, la cohesión sobre los valores e intereses que la OTAN defiende es indispensable.

Finalmente, esa nueva redefinición debe venir expresada en un nuevo Concepto Estratégico. Las claras diferencias en torno a objetivos y rol de la OTAN quedaron ya reflejadas en la Cumbre de Londres de 2019. El periodo de reflexión abierto debe concluir con la adopción de un nuevo documento que señale el sendero político y estratégico de la Alianza. Una estrategia no sobre la readaptación de la fuerza, sino sobre el enfoque, visión y objetivos para abordar la transformación geopolítica actual. Hay que identificar cuál puede ser la contribución de la OTAN en términos políticos y militares al nuevo contexto geopolítico. Para lograrlo, hay que tomar las acciones necesarias para no caer en los escenarios no deseados aquí descritos. Por esta razón insistimos que hace falta un liderazgo interno para replantear las prioridades y tomar las grandes decisiones para el futuro.

Hoy, el tríptico advertido por Lord Ismay sigue teniendo validez excepto por una de sus partes; ya no se necesita poner a los alemanes debajo, sino que Alemania se ponga a la cabeza, junto a Francia, a liderar el desarrollo de una defensa europea efectiva y autónoma. Además, para mantener a los norteamericanos dentro, será fundamental el renovado compromiso de los EE. UU. con la Alianza y el orden internacional que ayudaron a crear y han defendido por más de 70 años. Solo así la OTAN podrá seguir siendo un actor relevante para la seguridad europea.

*Joel Díaz Rodríguez**

Jurista internacionalista y analista de política exterior
Exconsultor en la OEA y *legal fellow* del Consejo de la UE
@Joel_DRodri