

número **21** Boletín

ieeee

2021

enero/marzo



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autor y editor, 2021

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

Fecha de edición: junio de 2021

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-16-325-5 (edición en línea)
ISSN 2530-125X (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor 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 ©.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.



enero/marzo
2021

Informativos

- 8 El Tratado New START: contener al elefante negro (II)

Análisis

- 18 El Perú, donde la ciudad se ha dormido
- 35 El Tratado New START: contener al elefante negro
- 54 Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y la transformación digital de la UE
- 71 Modernización de la Fuerzas Armadas Chinas
- 86 Europa... ¿semananzas balcánicas?
- 107 La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden
- 132 La astropolítica en un mundo pospandémico
- 152 La segunda ola de la COVID-19 en África: ¿una catástrofe?
- 162 La gran armada pesquera China: amenaza para Iberoamérica
- 174 El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad
- 188 El papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de la COVID-19 como generador de confianza
- 201 Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?
- 225 Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti
- 239 Y China, ¿qué? ¿Habrá un «telegrama largo» para la UE?

Opinión

- 257 La política exterior de China y la comunidad de futuro compartido
- 277 100 años después del Gran Líbano y un año después de la Revolución del 17 de octubre. ¿Vuelve el Líbano a la casilla de salida?
- 295 ¿El final? El proceso de paz en Sudán del Sur
- 306 El impacto de la COVID-19 en la narrativa estratégica internacional
- 320 China y el mundo árabe. Mirada definitiva hacia el oeste
- 337 África, un sorprendente alumno de la globalización
- 349 El papel del islam en el arraigo del salafismo en África
- 364 El legal finish de la Operación Atalanta
- 376 Miedo y guerra
- 394 Nuevos nacionalismos en una Mali fragmentada
- 406 Repensando el concepto de ciberterrorismo
- 421 Grupo de presión tecnológico estadounidense: ¿una amenaza para la Unión Europea?
- 436 La marina del cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos y la guerra naval asimétrica
- 448 El liderazgo en tiempos de pandemia: cambios y nuevas tendencias para el siglo XXI
- 460 El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional
- 476 Una carrera armamentística en el espacio. ¿Déficit de Derecho Internacional Público?
- 491 Geopolítica de la Luna: el amanecer de una nueva era espacial
- 512 Geopolítica espacial y búsqueda de recursos
- 530 Poder espacial estadounidense. El dominio de lo conocido y lo desconocido
- 543 Etiopía 2021, ¿una nueva etapa en la difícil travesía desde «Etiopía» hacia «Pan-Etiopía»?
- 559 Guerra de drones en el Cáucaso Sur: lecciones aprendidas de Nagorno Karabaj
- 580 El impacto del terrorismo en el lago Chad: crisis humanitaria y políticas necesarias
- 599 Las implicaciones de la llegada de Biden para Irán
- 620 Microgestión de redes sociales: libertad, tecnología y autoritarismo
- 630 Afganistán, ¿vuelta al 2001?
- 656 Pensar en el siglo XXI, limitaciones VUCA
- 668 La transformación digital: un aliado estratégico en la era COVID
- 684 Presencia Marítima Coordinada
- 696 La crisis en el Sahel y la mujer
- 707 Redes sociales: desinformación, adicción y seguridad

- 722 Terrorismo yihadista en Mozambique
- 736 ¿Una tercera estrategia de compensación? Mejor una «gran estrategia»
- 750 Malasia, ¿actor relevante u observador pasivo?
- 765 Consecuencias del golpe de Estado en Mali para la cuestión tuareg y la aplicación de los Acuerdos de Argel
- 783 Tendencias de evolución de la inteligencia militar
- 799 El cambio climático y la cuenca del Mediterráneo: un asunto de seguridad humana
- 813 ¿Una «globalización armada» de China?
- 827 Hidrogeopolítica en la cuenca del Hindu Kush-Himalaya. El ejemplo del Brahmaputra

Marco

- 847 ¿Quo vadis, Europa?
- 872 Iyad Ghali: el emir de la yihad en el Sahel e instigador del futuro Estado Islámico
- 899 Bioseguridad y defensa. ¿El nuevo reto global?
- 926 La capacidad de disuasión estratégica de las operaciones electromagnéticas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

INFORMATIVOS



Documentos

INFORMATIVOS

8 El Tratado New START: contener al elefante negro (II)

01/2021

10 de febrero de 2021

José Ignacio Castro Torres

El Tratado New START: contener al elefante negro (II)

El Tratado New START: contener al elefante negro (II)

Resumen:

Recientemente, EE. UU. y Rusia han acordado una prórroga durante cinco años del Tratado New START, sobre armas nucleares estratégicas. La llegada a la Casa Blanca del presidente Biden ha permitido que la nueva Administración estadounidense desbloquee las negociaciones que durante el mandato del presidente Trump habían quedado congeladas. Sin embargo, quedan todavía importantes retos por resolver que, durante el próximo lustro, indicarán si el continente europeo es un lugar más seguro. La vuelta a los tratados INF y Cielos Abiertos, así como una nueva negociación con Irán, serán aspectos claves para la seguridad europea durante el mandato de Joe Biden.

Palabras clave:

New START, INF, Cielos Abiertos, PAIC, Biden.

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

The New Start Treaty: Containing the black elephant (II)

Abstract:

US and Russia recently agreed to a five-year extension of the New START Treaty on strategic nuclear weapons. President Biden's arrival in the White House has allowed the new US administration to unblock negotiations that had been frozen during President Trump's mandate. However, there are still important challenges to be solved, which will indicate whether the European continent will be a safer place over the next five years. Returning to the INF and Open Skies Treaties, as well as a new negotiation with Iran, will be key issues for European security during Joe Biden's term in office.

Keywords:

New START, INF, Open Skies, JCPOA, Biden.

Introducción

En el anterior documento, que llevaba por título «El Tratado New START: contener al elefante negro», se hacía referencia a que una de las primeras acciones que debería acometer la nueva Administración norteamericana sería tomar una decisión sobre el tratado de reducción de armas nucleares estratégicas denominado New START¹.

Este tratado limita las armas nucleares rusas y estadounidenses a 1550 ojivas desplegadas para cada uno, y el número de vectores de lanzamiento a 800. Además, incluye una serie de medidas de control. Aunque la fecha límite para su expiración era el 5 de febrero de 2021 se ha prorrogado por un plazo máximo de cinco años².

Las negociaciones sobre el tratado durante la Administración Trump se habían llevado a cabo en un clima de falta de entendimiento entre estadounidenses y rusos. Para Trump, era necesaria la incorporación de China a las conversaciones, mientras que Putin ofrecía una extensión de un año del tratado, pero sin condiciones previas.

Cuando Biden se hizo cargo de la presidencia estadounidense este tema no le era precisamente novedoso, ya que había vivido en persona la firma del tratado en 2010, cuando era vicepresidente durante la Administración Obama. El nuevo presidente era partidario de la extensión del tratado durante el plazo máximo de cinco años, pero tenía que sopesar sus opciones, ya que en su equipo no existía un consenso pleno sobre esta cuestión.

Posteriormente, tanto rusos como estadounidenses dieron su visto bueno a la extensión del tratado durante cinco años. Aunque la noticia debe ser acogida con satisfacción, a este primer paso deberían seguirle otros muchos que reduzcan la tensión entre ambos actores, especialmente significativa sobre el continente europeo.

¹ CASTRO TORRES, José Ignacio. *El Tratado New START: contener al elefante negro*, Documento de Análisis IEEE 02/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA02_2021_CASTRO_NewStart.pdf (Consultado el 5/1/2021).

² *Ibid.*

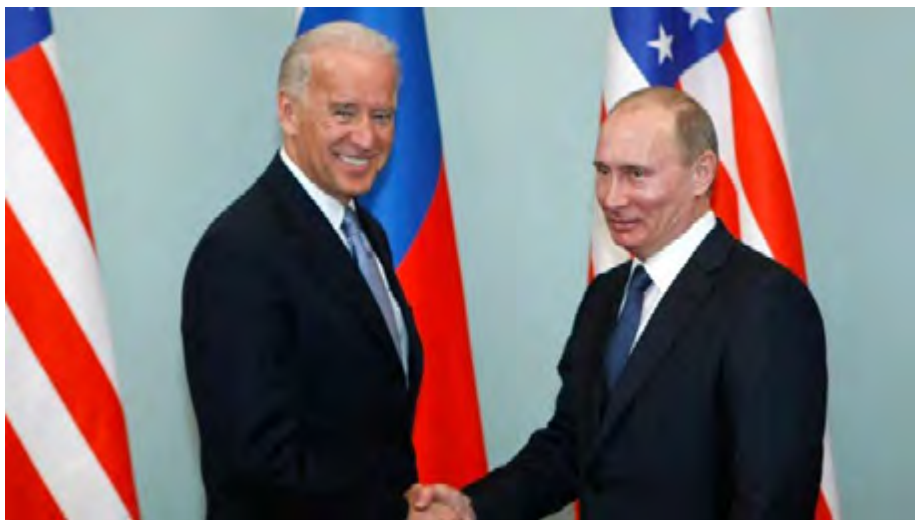


Figura 1. El vicepresidente Biden y el primer ministro Putin estrechan sus manos en 2011. Fuente. ZEMLIANICHENKO, Alexander. Foto AP. «First Biden-Putin call shows both cautious on big concerns», CP24. Disponible en: <https://www.cp24.com/world/first-biden-putin-call-shows-both-cautious-on-big-concerns-1.5282423?cache=yesclipId104062%3FclipId%3D89531%2F5-things-to-know-for-thursday-september-5-2019-1.4578831> (Consultado el 7/12/2020).

Desarrollo de los últimos acontecimientos

Simultáneamente a la investidura del presidente Biden, tanto estadounidenses como rusos se mostraron dispuestos a la prórroga del Tratado New START. Con una celeridad inusitada, el embajador estadounidense en Moscú, John Sullivan, y el viceministro de Exteriores ruso, Serguéi Riabkov, realizaron el intercambio de notas diplomáticas previas al acuerdo³.

Finalmente, se concertó extender el tratado durante cinco años sin precondiciones ni adiciones, tal y como pretendían los rusos, lo que parece que les favorece. La coincidencia del acuerdo con la opción del presidente Biden hace que los estadounidenses se sientan igualmente beneficiados, aunque no hayan alcanzado nuevas ventajas significativas.

Este beneficio mutuo parece desprenderse de las declaraciones de las autoridades de ambos Estados, ya que el portavoz de la Casa Blanca, Jen Psaki, afirmó que «la extensión del nuevo Tratado START hace que Estados Unidos, sus aliados, socios y el mundo estén más seguros. Una competencia nuclear sin restricciones nos pondría en

³ «Russia, US agree to extend New START on Moscow's conditions-senior diplomat», TASS, 27 de enero. Disponible en: <https://tass.com/politics/1249313> (Consultado el 5/1/2021).

peligro a todos»⁴. Estas declaraciones serían reforzadas por el portavoz del Pentágono, John Kirby, quien reconoció que «la extensión del Tratado New START garantiza que tengamos límites verificables sobre misiles balísticos intercontinentales, misiles lanzados desde submarinos y bombarderos pesados rusos hasta el 5 de febrero de 2026»⁵.

Del lado ruso, el propio Putin afirmó con mayor cautela que la extensión era «un paso en la dirección correcta», aunque dejaba entrever que la carrera armamentística seguía en marcha desde que los norteamericanos abandonasen el tratado antimisiles en 2002 y posteriormente otros convenios⁶.

Por su parte, los europeos recibieron con satisfacción el acuerdo, declarando el ministro alemán de Exteriores, Heiko Maas, que esta extensión es una noticia significativa con la que el nuevo Gobierno de Estados Unidos envía un primer gesto importante. Sin embargo, deberían revertirse con carácter de urgencia los reveses sufridos en los últimos años, entre los que se incluye el Tratado INF para fuerzas nucleares de alcance intermedio y el Tratado Cielos Abiertos⁷.

Conclusiones

Está claro que la prórroga de este tratado constituye un suspiro de alivio en una situación de gran tensión que, en la región europea, es especialmente preocupante si se considera el trasfondo de las armas nucleares. Teniendo en cuenta que la mayoría de las armas nucleares están en manos de estadounidenses y rusos, la distensión y la existencia de mecanismos de control y verificación alejan el espectro de un conflicto nuclear.

Este primer paso debería ser el impulso para abrir de nuevo las negociaciones sobre otros aspectos relacionados con la seguridad, que afectan especialmente a Europa y que

⁴ HANSLER, Jennifer; GAQUETTE, Nicole. «US extends nuclear arms treaty with Russia», *CNN*, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2021/02/03/politics/blinden-new-start-extension/index.html> (Consultado el 5/1/2021).

⁵ GARAMONE, Jim. «U.S., Russia Extend Arms Reduction Treaty», *DOD News*, 4 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2493593/us-russia-extend-arms-reduction-treaty/> (Consultado el 5/1/2021).

⁶ VV. AA. «Davos highlights: Putin warns of 'all against all' fight if global development is neglected», *Financial Times*, 27 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/3c352034-fa6e-4b41-b10b-cfb5666d6a75> (Consultado el 4/1/2021).

⁷ Auswärtiges Amt. *Außenminister Maas anlässlich der Verlängerung des New START-Vertrags zwischen den USA und Russland*, 27 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-new-start/2437802> (Consultado el 6/1/2021).

pasan por la recuperación de los acuerdos que han sido abandonados durante la época de la presidencia de Trump.

El primero y más preocupante de ellos lo constituye el Tratado INF. Este tratado entre estadounidenses y rusos eliminaba todos los misiles terrestres, incluidos los nucleares, con alcances comprendidos entre 500 y 5000 km. Su abandono, en 2019, por ambos Estados elevó la preocupación en la vieja Europa, donde aún se recuerda que su territorio fue uno de los principales tableros del juego nuclear durante la Guerra Fría.

La vuelta a la posibilidad de que se desplieguen armas de alcance intermedio sobre el terreno abrió nuevas opciones de respuesta. Si además se tiene en cuenta que tanto rusos como norteamericanos contemplan la posibilidad de emplear armas nucleares de diferentes potencias, sería posible su empleo proporcionado ante lo que pudiesen considerar una agresión. Esta posibilidad de escalada nuclear y respuesta flexible fue especialmente significativa en Europa durante los momentos de mayor tensión entre soviéticos y norteamericanos.

Sin embargo, al otro lado del mundo China se encuentra desarrollando con profusión todo tipo de armamentos, entre los que se encuentran los misiles que se pueden enmarcar dentro del Tratado INF. La tensión entre chinos y estadounidenses afecta de esta manera al teatro euroatlántico, que debería desvincularse del asiático-pacífico para volver a los cauces que llevasen a apaciguar las turbulentas aguas europeas.

Junto a los tratados de carácter nuclear han existido otros sobre fuerzas convencionales y que deberían recuperarse para fomentar las medidas de confianza en Europa. Uno de los más significativos fue el Tratado de Cielos Abiertos, que permitía a aeronaves desarmadas realizar vuelos de reconocimiento sobre los territorios de otros países, para verificar el emplazamiento y movimiento de sus fuerzas armadas. EE. UU. lo abandonó, en 2020, por considerar que los rusos les impidieron sobrevolar Kaliningrado y la frontera con Georgia, mientras que se aprovechaban para obtener información de las infraestructuras estadounidenses⁸.

⁸ «¿Qué es el Tratado de Cielos Abiertos que Estados Unidos abandona?», *La Razón*, 22 de noviembre de 2020. Disponible en:

<https://www.larazon.es/internacional/20201122/q36r73si4ze43atkmpyzo3epa4.html> (Consultado el 6/1/2021).

El daño para Europa fue destacable, por lo que significaba el aumento de los recelos con los rusos en los territorios fronterizos. Por ello, diez Estados europeos, entre los que se encontraba España, lamentaron la decisión estadounidense al tiempo que se comprometían a seguir cumpliendo el tratado⁹.

Cabe tener en cuenta que estos recelos tienen raíces más profundas. En el año 2007, Rusia se retiró del Tratado FACE sobre fuerzas convencionales en Europa, por el que se limitaba el armamento de esta categoría y se destruían sus excedentes. En 2011 hicieron lo propio, en cuanto a determinados aspectos operativos, los Estados firmantes de la OTAN junto con Georgia y Moldavia. Es muy posible que la gota que colmó el vaso de los temores rusos fuese la intención estadounidense de instalar un escudo antimisiles en Europa oriental, cuyo paso previo había sido la retirada unilateral de EE. UU. en el año 2002 del Tratado ABM sobre antiMisiles balísticos¹⁰.

Por otra parte, los europeos se sintieron especialmente afectados por la retirada estadounidense del acuerdo con Irán en materia nuclear, conocido como Plan de Acción Integral Conjunto (JPCOA, por sus siglas en inglés). El acuerdo alcanzado por el Grupo P5+1¹¹ consistía básicamente en limitar temporalmente la capacidad iraní de producción y almacenamiento de uranio y la modificación de sus instalaciones nucleares para que no pudiese producir plutonio¹².

Trump siempre había criticado este acuerdo y, en 2018, anunció su retirada. Los europeos, por su parte, siempre han intentado que el acuerdo se mantenga, no solo por la oportunidad de negocio del mercado iraní, sino por la disminución del riesgo nuclear para Europa proveniente de la región del Gran Oriente Medio. Con más frustraciones que éxitos, Francia, Alemania y el Reino Unido establecieron un sistema de trueque con Irán denominado INSTEX que, aunque se encuentre fuera del sistema bancario de

⁹ MOMTAZ, Rym. «Europeans 'regret' US plan to withdraw from Open Skies Treaty», *Político*, May 22, 2020. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/europeans-regret-us-plan-to-withdraw-from-open-skies-treaty/> (Consultado el 7/1/2021).

¹⁰ AGUADO VALLADARES, Carlos. *La lenta agonía del Tratado FACE*. Documento de Opinión IEEE 23/2012. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE023-2012_LentaAgoniaTratadoFACE_AguadoValladares.pdf, p. 10 (Consultado el 8/1/2021).

¹¹ El Grupo P5+1, también conocido como EU 3+3, integraba a China, EE. UU, Rusia, Alemania, Francia y el Reino Unido.

¹² Para un estudio del tema en mayor detalle, se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio.

Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: nuevas cartas para una vieja partida.

Documento de Análisis IEEE 36/2018. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf (Consultado el 7/1/2021).

EE. UU., solo se limita a alimentación y medicamentos. Ello se debe a que estos productos están exentos del régimen de sanciones de los norteamericanos¹³.

Entretanto, el futuro de este acuerdo es incierto, ya que Biden ha declarado que EE. UU. regresaría al acuerdo si Irán vuelve a cumplirlo. No obstante, deberían negociarse otros aspectos, entre los que podría incluirse el programa de misiles de Irán. Sin embargo, los iraníes no parecen dispuestos a una ampliación de lo acordado¹⁴.

Como recapitulación final, se podría concluir que Biden ha comenzado su mandato con un paso esperanzador, constituido por la prórroga del Tratado New START. Es previsible que en los años que quedan hasta la extinción del tratado, la actividad diplomática internacional pueda reconducir la cuestión nuclear a cotas de mayor seguridad.

Se abren por delante una serie de retos trascendentales para la seguridad de los europeos en el próximo lustro, como puede ser la negociación de un nuevo Tratado INF, la vuelta al Tratado de Cielos Abiertos y un nuevo acuerdo nuclear con los iraníes. Las consecuencias de la evolución de los acontecimientos conducirán a una Europa más o menos segura.

*José Ignacio Castro Torres**

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Especialista NBQ. Analista del IEEE

¹³ ROBINSON, Kali. «What Is the Iran Nuclear Deal?», *Council on Foreign Relations*, 4 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.cfr.org/background/what-iran-nuclear-deal> (Consultado el 7/1/2021).

¹⁴ BRENNAN, David. «Joe Biden Must Rejoin Iran Nuclear Deal To Avoid 'Unacceptable' War, Former Officials Say», *Newsweek*, 2 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.newsweek.com/joe-biden-must-rejoin-iran-nuclear-deal-avoid-unacceptable-war-former-officials-say-1567097> (Consultado el 7/1/2020).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

- 18 El Perú, donde la ciudad se ha dormido
- 35 El Tratado New START: contener al elefante negro
- 54 Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y la transformación digital de la UE
- 71 Modernización de la Fuerzas Armadas Chinas
- 86 Europa... ¿seemblanzas balcánicas?
- 107 La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden
- 132 La astropolítica en un mundo pospandémico
- 151 La segunda ola de la COVID-19 en África: ¿una catástrofe?
- 162 La gran armada pesquera China: amenaza para Iberoamérica
- 174 El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad
- 188 El papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de la COVID-19 como generador de confianza
- 201 Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?
- 225 Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti
- 239 Y China, ¿qué? ¿Habrá un «telegrama largo» para la UE?

El Perú, donde la ciudad se ha dormido

Resumen:

Los mandatos presidenciales en Perú duran cinco años. Sin embargo, este último, que comenzó el 28 de julio de 2016 y terminará con las elecciones de abril de 2021, parece haber sido mucho más largo. Ha habido demasiadas tensiones y conflictos continuos en direcciones a veces previsibles y otras no. El tiempo cronológico y el psicológico a veces se distancian. En un solo ciclo presidencial, Perú ha tenido cinco presidentes. El fujimorismo, con mayoría absoluta en el Congreso, bloqueó al poder ejecutivo, provocando continuas crisis de gobierno y, finalmente, la dimisión del presidente Kuczynski y del presidente Vizcarra, que se vio forzado a disolver el Congreso y adelantar las elecciones parlamentarias.

La agenda política está marcada por las elecciones de abril de 2021. Siguiendo los pasos de Chile, algunos grupos políticos han planteado un proyecto de ley para redactar una nueva constitución. Mientras tanto, la desafección popular por los políticos no deja de crecer en un país con poca confianza en sus instituciones y donde la ciudad se durmió hace demasiado tiempo pensando en el mal menor.

Palabras clave:

Keiko Fujimori, corrupción política, Fuerza Popular, Odebrecht, Martín Vizcarra, Kuczynski.

***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.

Peru, where the city is sleeping

Abstract:

The presidential terms in Peru are five years. However, the latter, which began on July 28, 2016 and ends with the April 2021 elections, seems much longer. In a single presidential cycle, Peru has had five presidents.

Fujimorism, with an absolute majority in the congress, blocked the executive power, causing continuous government crises and, finally, the resignation of President Kuczynski and President Vizcarra, who was forced to dissolve the congress and advance the parliamentary elections.

The legislative elections changed the scene in Congress. Popular Force, Keiko Fujimori's party, affected by internal crises and corruption scandals, collapsed and it does not seem possible that it will recover. The new chamber brought in new populist parties and remained highly fragmented, awaiting the April 2021 elections. Following in Chile's footsteps, some political groups in the chamber have proposed a bill to draft a new constitution. Meanwhile, popular disaffection with politicians continues to grow in a country with little trust in its institutions and where the city slept too long ago thinking about the lesser evil.

Keywords:

Keiko Fujimori, political corruption, Popular Force, Odebrecht, Martín Vizcarra, Kuczynski.

«Por la ciudad en ruinas todo invita al olvido, los viejos portales, la gran plaza desierta y el templo abandonado... La ciudad se ha dormido»

La ciudad muerta, de Abraham Valdelomar, escritor y poeta peruano

La memoria de Fujimori duele

Pedro Pablo Kuczynski Godard fue designado presidente de Perú con 78 años tras una larga y destacada carrera política, financiera y empresarial¹. El desempeño de importantes responsabilidades políticas y profesionales deja huellas en un contexto donde el principal problema, desde la independencia de las repúblicas iberoamericanas, ha sido el déficit de gobernanza y la inestabilidad institucional.

Kuczynski fue candidato a la presidencia, en 2016, por el partido que fundó dos años antes, Peruanos Por el Kambio (PPK). Curiosamente, las siglas del partido coinciden con las iniciales de su fundador y candidato presidencial. El partido concurría por primera vez a unas elecciones. En la primera vuelta, Keiko Fujimori obtuvo una victoria aplastante, doblando prácticamente el número de votos de Kuczynski, con quien disputaría la presidencia en segunda vuelta.

Kuczynski solo obtuvo la primera posición en Arequipa, una de las 24 regiones del país. La única posibilidad del candidato de centroderecha frente a la derecha populista era movilizar el voto anti-Fujimori. En aquel momento, después de casi 30 años del autogolpe de Alberto Fujimori y 20 desde su destitución, todavía su recuerdo seguía polarizando al país en dos bloques.

Fuerza Popular, el partido de Keiko y Kenji Fujimori, hijos del expresidente, cuenta con el apoyo de sectores populares que reconocen a Alberto Fujimori como una figura providencial. Muchos peruanos no olvidan los grandes éxitos del expresidente en la lucha

¹ Inicio su carrera profesional en el Banco Mundial como economista regional para América Central, llegando a jefe economista para América Latina y, posteriormente, a jefe de Planeamiento de Políticas. Fue nombrado jefe economista de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial. Fue gerente del Banco Central de Reserva del Perú. Trabajó en el banco de inversión Kuhn, Loeb & Co., en Nueva York. Fue presidente del consorcio minero norteamericano Halco Mining. Fue nombrado codirector del banco de inversión First Boston. Fue presidente del Latin America Enterprise Fund. Entre 1992 y 2004 ocupó cargos directivos en diversas empresas, como Compañía de Acero del Pacífico, Magma Copper, Edelnor S. A., Toyota Motor Corporation, Siderúrgica Argentina, R.O.C. Taiwan Fund, CS First Boston, Tenaris y Southern Peru Copper Corporation. En 2007 se vinculó a Ternium Inc. En paralelo, desarrolló su carrera política, siendo ministro de Energía y Minas y ministro de Economía y Finanzas; en 2004, presidente del Consejo de Ministros del Perú, y candidato a la presidencia de Perú en 2011 y 2016, ganando la presidencia en las últimas. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pe/docs/hojadevidappk.pdf>

contra el terrorismo de Sendero Luminoso y contra la crisis económica y la hiperinflación de la década de los 80, heredada del presidente Alan García. En el interior del país, el partido de los Fujimori cuenta con más apoyos que en Lima y en las ciudades de la costa. Los dos partidos que competían por la presidencia eran nuevos y organizados alrededor de la figura de un líder. Kuczynski, por su elevada edad, por su política económica liberal y por su trayectoria, era considerado un candidato con pocas posibilidades de atraer el voto de izquierda, representada por el Frente Amplio de Verónica Mendoza y la Alianza Popular de Alan García. En cualquier caso, la segunda vuelta se planteó como una elección a favor o en contra de Fujimori. Fuerza Popular acudió sola, sin ningún partido ni candidato que la apoyase, a unas elecciones donde la sombra de la familia determinaría el resultado².

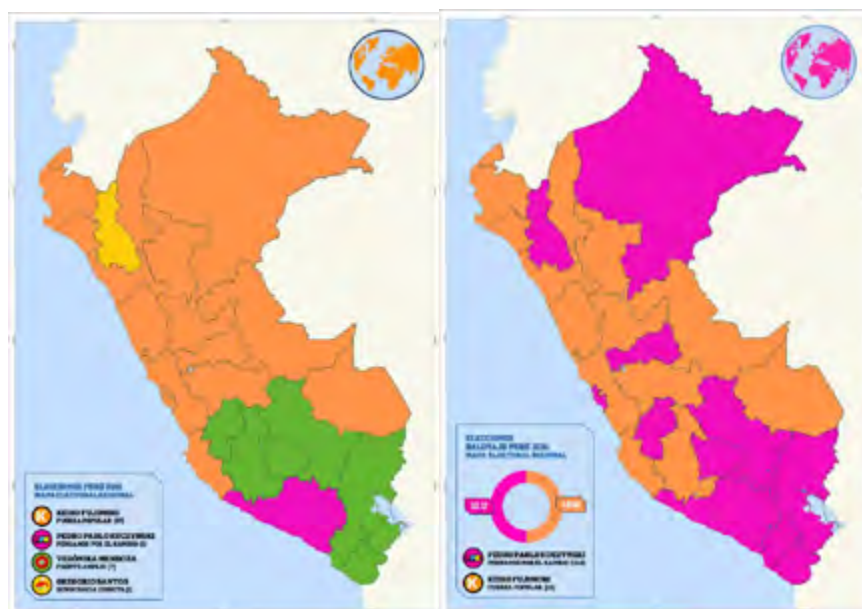


Figura 1. Elecciones en Perú. En el mapa de la izquierda se ven las regiones donde Fuerza Popular obtuvo un mayor porcentaje de votos, coloreados de marrón; Frente Amplio, coloreados de verde; Peruanos Por el Kambio, en rosa; y Democracia Directa, en amarillo. El mapa de la derecha refleja la distribución territorial en la segunda vuelta. Fuente. Jurado Nacional de Elecciones. Distribución regional de votos, primera y segunda vuelta. Disponible en:

https://portal.jne.gob.pe/portal_documento/files/0555507c-f982-4f51-b0ca-34e0fa17fc73.pdf

² Kuczynski recibió el respaldo de los ex candidatos Verónica Mendoza, la tercera colocada en la primera vuelta; de Alfredo Barnechea, partido Acción Popular, cuarto colocado en la primera vuelta; de César Acuña, de la Alianza para el Progreso; de Alejandro Toledo, de Perú Posible; y de Fernando Olivera, del Frente Esperanza, que manifestaron públicamente su apoyo por el voto al PPK.

Simultáneamente a la primera vuelta, se celebraron las elecciones legislativas de la única cámara de Perú, que cuenta con 130 diputados. Fuerza Popular obtuvo la mayoría absoluta con 73 escaños, mientras que el PPK solo consiguió 18 asientos³. Con este panorama en el Legislativo, una victoria de Kuczynski en la segunda vuelta colocaría a Perú en una complicada situación política, donde el duelo entre el Congreso y la Presidencia sería permanente.

Finalmente, la segunda vuelta mostró la fractura del país y su polarización. Pedro Pablo Kuczynski se impuso por unos 45 000 votos al recibir el 50,12 % de los votos válidos. Keiko Fujimori obtuvo el 49,88 % de los votos válidos, prácticamente un empate en unas elecciones plebiscitarias marcadas por la figura de Fujimori⁴. El nuevo presidente, Pedro Pablo Kuczynski, se encontraba con un Congreso dominado por el partido al que había derrotado solo por un reducido número de votos, y se anunciaba un complicado mandato.

La estrategia de bloqueo del Congreso a la Presidencia

Los ataques desde el Congreso contra el Gobierno comenzaron pronto. Jaime Saavedra, que había sido ministro de Educación con Ollanta Humala, de forma inusual en Perú revalidó su cartera en el primer Gobierno del presidente Kuczynski. Con un brillante desempeño en su carrera profesional como economista, Saavedra desembarcó en la política como independiente y destacó por sus logros y mejoras del sistema educativo. Dos años después de su nombramiento, fue elegido personaje del año en Perú⁵. Sus éxitos fueron reconocidos por gran parte de la oposición, que esperaba incluso que mantuviera su puesto más allá del fin del mandato presidencial de Humala, como finalmente sucedió⁶.

³ Distribución de escaños al Congreso de Perú: Fuerza Popular de Keiko Fujimori, 73 escaños (derecha populista); Frente Amplio, 20 escaños (extrema izquierda); Peruanos por el Cambio, de Pedro Pablo Kuczynski, 18 escaños (centroderecha); Alianza para el Progreso 9 escaños (centroderecha); Acción Popular, de Alfredo Barnechea, 5 escaños (centro); y Alianza Popular, de Alan García (centro izquierda). Disponible en:

<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resultados-UbigeoBarras-Presidencial.html>

⁴ PERUANOS POR EL CAMBIO, 8 589 529, con el 50,12 %; y FUERZA POPULAR, 8 547 845, con el 49,88 %. Disponible en:

<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRP2V2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion>

⁵ Disponible en: <https://peru21.pe/politica/jaime-saavedra-elegido-personaje-ano-peru21-conoce-logros-2015-207468-noticia/>

⁶ Razones no faltaban. Las pruebas de 2015 de PISA habían empezado a recoger un avance que se manifestaría con más claridad en 2018. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/el-peru-en-pisa-2015->

Jaime Saavedra era el ministro más popular y con mayor aprobación del Gobierno. Sin embargo, se convertiría en el primer objetivo del Congreso dominado por la oposición. Fuerza Popular y la Alianza Popular, una alianza extravagante entre el populismo de derechas del fujimorismo y el aprismo izquierdista de Alan García, censuraron al ministro Saavedra. Las acusaciones de corrupción en su Ministerio, relacionadas con la compra de ordenadores, fueron utilizadas para forzar la renuncia. Un asunto menor, que se investigó con claridad despejando toda sombra de dudas sobre la posible implicación personal de Saavedra, terminó por dejar claro cuál sería la estrategia de la oposición en el Congreso contra el presidente y su gabinete⁷.

La censura del Congreso, aprobada por amplia mayoría, forzaba la renuncia del ministro de Educación y dejaba sentado un peligroso precedente. En ese momento, el presidente de la República se planteó presentar una moción de confianza que, seguramente, hubiese perdido y le hubiese obligado a recomponer todo el gabinete. Otra opción, más contundente, hubiese sido volver a convocar elecciones legislativas. En cualquier caso, Kuczynski decidió no plantar batalla en ese momento y perdió a su ministro con mayor aprobación popular, singularmente destacada entre los estudiantes y los líderes de opinión⁸. No solo eso, sino que también perdió la iniciativa y, desde entonces, comenzó un constante ataque desde el Congreso contra su gabinete primero y luego contra el propio presidente.

Cinco meses después del cese del ministro de Educación, Martín Vizcarra, vicepresidente y ministro de Transportes y Comunicaciones, se vio forzado a dimitir de su cartera. El motivo de la renuncia fue la renegociación del contrato y adenda de construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero, cerca de Cuzco⁹.

Solo un mes después de la renuncia de Vizcarra como ministro llegó el turno de Alfredo Thorne, ministro de Economía y Finanzas. La prensa hizo pública una presunta

[informe-nacional-de-resultados / http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/PPT-PISA-2018_Web_vf-15-10-20.pdf](http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/PPT-PISA-2018_Web_vf-15-10-20.pdf)

⁷ Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38337604>

⁸ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/15/america/1481841178_067082.html

⁹ En julio de 2014, Ollanta Humala suscribió, con el Consorcio Kuntur Wasi, la concesión del aeropuerto de Chinchero. El inicio de las obras estaba programado para la primera mitad de 2016. La incapacidad para encontrar financiación para expropiar el terreno e iniciar las obras las mantenía paralizadas. El intento de relanzar el proyecto, modificando sus condiciones, fue cuestionado por la Contraloría General y el Congreso, forzando la dimisión del ministro de Transportes y Comunicaciones. Han pasado tres años y todavía Cuzco tendrá que esperar al segundo semestre de 2021 para que supuestamente comience la construcción de su aeropuerto. Disponible en: <https://www.turiweb.pe/aeropuerto-de-chinchero-sufre-nuevo-retraso-obras-iniciaran-en-segundo-semester-de-2021/>

conversación del ministro con el Controlador de la República, Edgar Alarcón, que posteriormente ambos negaron haber tenido. El tema que trataron fue el informe que Alarcón debía presentar sobre la renegociación del contrato del aeropuerto de Chinchero. El ministro, según señalaba la prensa, estaría intentando presionar al Controlador de la República para que se manifestara favorable a los cambios añadidos en el contrato para posibilitar el comienzo de las obras del aeropuerto de Cuzco¹⁰.

El Congreso reunió fácilmente los votos necesarios para citar al ministro Thorne, al objeto de pedirle explicaciones. Curiosamente, Kenji Fujimori, el hermano pequeño de la líder de Fuerza Popular, se abstuvo. Un nuevo frente se estaba abriendo. El partido recriminó y sancionó esta decisión de Kenji al desmarcarse del grupo parlamentario.

En paralelo al cuestionamiento de su ministro de Economía, Kuczynski se había manifestado dispuesto a considerar el indulto de Alberto Fujimori. El oficialismo había presentado en el Congreso una iniciativa de ley que permitía a los presos mayores de 75 años que hubiesen cumplido un tercio de la condena y estuviesen enfermos, sustituir la cárcel por el arresto domiciliario. La iniciativa favorecía a Alberto Fujimori, pero su hija se opuso a apoyarla.

El castigo político que iba a producir la solicitud de censura del ministro de Economía y Finanzas en el Congreso era conveniente evitarlo. Thorne decidió tomar la iniciativa y presentó una moción de confianza, lo que suponía trasladar la responsabilidad de su cese a la oposición del Congreso. Su apuesta era interesante, pero perdió y se vio forzado a dimitir¹¹.

La política peruana no podría parecer más contradictoria. Mientras el presidente buscaba liberar de la cárcel a Alberto Fujimori, su hija y su partido se oponían. Todo su partido no; Kenji agradeció públicamente la actitud del presidente y, a la hora de votar la censura del ministro de Economía, no quiso posicionarse contra el Ejecutivo y se abstuvo¹².

¹⁰ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/06/22/america/1498083463_907900.html

¹¹ El ministro Thorne utilizó un recurso que ampara el artículo 132 de la Constitución peruana que permite a un ministro presentar una moción de confianza en el Congreso. En caso de perder la moción de confianza, solo el ministro está obligado a dimitir, sin verse afectado el resto del gabinete. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/por-que-alfredo-thorne-podria-dejar-el-ministerio-de-economia-noticia-1058374>

¹² Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39494792>

En menos de once meses, el Parlamento había obligado a dimitir a tres ministros de mucho peso en el gabinete de Kuczynski, pero el presidente había conseguido romper la disciplina de voto en su principal opositor.

La tensión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo empezó desde el primer día y no terminaría hasta el final. El paso siguiente se dio solo tres meses después. El propósito del Parlamento de censurar a la ministra de Educación, Marilú Martens, por la gestión de la huelga de maestros, colocaba al presidente y a su Gobierno en una situación difícil de sostener. Los continuos ataques a los ministros situaban al Ejecutivo en una posición de continua precariedad. El nuevo desafío del partido de Fujimori desde su bancada mayoritaria obligó al gabinete presidido por Fernando Zavala a responder con una peligrosa maniobra política. El jefe del Consejo de Ministros no estaba dispuesto a seguir soportando un continuo goteo de dimisiones, forzadas por el Congreso, y decidió solicitar el voto de confianza. Fuerza Popular, con mayoría absoluta, negó la confianza y todo el Gobierno tuvo que cesar¹³.

En diciembre de 2017, otros tres meses después, el Parlamento de Perú aprobó estudiar la solicitud de destitución del presidente Pedro Pablo Kuczynski por «incapacidad moral permanente». El *impeachment* estaba relacionado con la ocultación de pagos de la constructora brasileña Odebrecht a una de las empresas del presidente cuando era miembro del gabinete del presidente Alejandro Toledo Manrique¹⁴. Un año antes, la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de Perú ordenó iniciar la investigación de Kuczynski¹⁵. Desde entonces, eran muchas las pruebas que se habían acumulado y el Congreso solicitaba explicaciones.

¹³ Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/por-que-el-congreso-no-le-dio-el-voto-de-confianza-al-gabinete-zavala-noticia-1076841>

¹⁴ «La propuesta del Frente Amplio, APRA, APP y Fuerza Popular fue aprobada por 93 votos a favor y 17 en contra. Kuczynski estaba acusado de faltar a la verdad, negó en repetidas ocasiones cualquier nexo con Odebrecht, compañía que terminó revelando que había pagado más de 782 000 dólares en consultorías entre 2004 y 2007 a Westfield Capital, empresa del mismo Kuczynski. En ese período, el presidente Kuczynski era ministro de Economía». Disponible en: <https://www.dw.com/es/congreso-peruano-aprueba-debatir-destituci%C3%B3n-de-kuczynski/a-41820923>

¹⁵ La acusación se basa en que presuntamente favoreció, en el año 2006, a la firma brasileña Odebrecht a ganar una concesión. Entre estos pagos estaría uno de la firma TRG Allocational Offshore LTD, en Gran Caimán, que depositó 4 millones de dólares a la cuenta personal de Kuczynski en diciembre de 2015. Disponible en: <https://talcualdigital.com/pedro-pablo-kuczynski-el-empresario-peruano-que-no-sobrevivio-los-fujimori/>

La ruptura del bloque y familia Fujimori

Cuando todo el mundo daba por descontado el cese del presidente, el 21 de diciembre, Kenji Fujimori, el hijo menor de Alberto Fujimori, con un grupo de congresistas de Fuerza Popular se abstuvo en la votación contra la destitución, rompiendo con el resto del partido. Las abstenciones del grupo minoritario de Fuerza Popular fueron decisivas para salvar al presidente Kuczynski.

Pocos días después, el día de Nochebuena, la Presidencia de la República informó en un comunicado que se había otorgado el perdón presidencial a Alberto Fujimori. El indulto «por razones humanitarias» se apoyaba en el dictamen de la junta médica que evaluó la enfermedad del exmandatario como progresiva, degenerativa e incurable y aconsejaba su puesta en libertad¹⁶.

El presidente Kuczynski señaló que el indulto a Alberto Fujimori «había sido quizás la decisión más difícil de mi vida»¹⁷. Con esta decisión había conseguido evitar su destitución y dividir a sus oponentes en el Congreso. Milagros Salazar, portavoz de Fuerza Popular, se protestaba diciendo que «es lamentable para el país que Kuczynski haya canjeado permanecer en el cargo por un indulto»¹⁸.

En Fuerza Popular, Keiko Fujimori progresivamente había ido tomando distancia de su padre para desligarse de lo negativo que arrastraba su legado político. No obstante, seguía existiendo una corriente minoritaria, liderada por Kenji, que mantenía vivo el recuerdo del exmandatario y líder histórico. Esta minoría tenía como objetivo principal obtener la libertad de Alberto Fujimori. El presidente Kuczynski intentó aprovechar esta línea de fractura a su favor.

El menor de los Fujimori y sus seguidores, alejándose de su partido, se convirtieron desde entonces en uno de los principales socios de Kuczynski. Sin embargo, Keiko Fujimori esperó su momento. Tres meses después, Fuerza Popular denunció a uno de

¹⁶ «El presidente de Perú, en uso de sus atribuciones, que le confiere la Constitución, ha decidido conceder el indulto humanitario a Alberto Fujimori y otras siete internos más». El hijo del expresidente y congresista Kenji Fujimori festejó la decisión. Vía Twitter escribió: «Quiero agradecer en nombre de la familia Fujimori al presidente Pedro Pablo Kuczynski por el noble y magnánimo gesto de brindarle el indulto humanitario a mi padre @albertofujimori. Estamos eternamente agradecidos con Ud. presidente @ppkamigo. Dios lo ilumine». Disponible en: <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-pedro-pablo-kuczynski-indulta-a-expresidente-fujimori/a-41924396>

¹⁷ Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42482121>

¹⁸ Disponible en: <https://laprimera.pe/fujimorista-milagros-salazar-acepta-que-ppk-canjea-indulto-de-fujimori-con-frustrar-su-vacancia/>

los suyos, al hijo menor de su líder histórico. Acusaban a Keiko Fujimori y a congresistas de su bloque de intentar comprar adhesiones contra la segunda moción para destituir al presidente Pedro Pablo Kuczynski, que acababa de presentarse. Los vídeos que se expusieron fueron definitivos para demostrar que efectivamente se estaba intentando comprar votos para volver a evitar el cese del presidente. El escándalo fue tan notable como para que varios congresistas del partido del presidente votaran a favor de su destitución. El PPK estaba muerto y el fujimorismo y su familia divididos.

Demasiados presidentes de la República para un solo mandato

A pesar de que los mandatos presidenciales en Perú están establecidos por cinco años, Pedro Pablo Kuczynski se vio obligado a renunciar transcurridos solo veinte meses de su investidura. El primer vicepresidente, Martín Vizcarra Cornejo, asumió el cargo en marzo de 2018. La presidencia de Vizcarra estuvo marcada por continuos sobresaltos, sorpresas, bloqueos políticos y crisis institucionales. Intentar contarlos todo terminaría aburriendo.

Vizcarra se propuso impulsar ambiciosas reformas judiciales y políticas con un Congreso dominado por la oposición y con sectores del poder judicial opuestos a sus cambios. Contó con una amplia aprobación popular; a pesar del desgaste continuo de su complicada presidencia, y su mandato duró dos años y medio. En este breve periodo de tiempo tuvo cinco presidentes del Consejo de Ministros y dieciséis crisis de Gobierno¹⁹.

Mientras tanto, el Perú recibió el impacto de la COVID con más fuerza que nadie y sus datos de muertes y caída del producto interior bruto están entre los más altos del mundo.

¹⁹ Su primer gabinete ministerial estuvo presidido por César Villanueva, congresista de Alianza para el Progreso. En la bancada oficialista del PPK este nombramiento fue mal recibido. Villanueva, después de ocho crisis de gobierno en menos de un año, presentó su dimisión, alegando motivos personales. El segundo gabinete estuvo presidido por Salvador del Solar. El debate con el Congreso, por su rápida y discutida elección de las vacantes del Tribunal Constitucional, terminó provocando su cese. Del Solar renunció cinco meses después haber asumido el cargo, y el presidente Vizcarra disolvió el Congreso de la República, convocando elecciones. Vicente Zaballos fue el tercer presidente del Consejo de Ministros. Diez meses después de su designación, con siete de sus ministros obligados a dimitir por acumular graves acusaciones de corrupción y con el gravísimo impacto sanitario y económico de la COVID en el país, el congreso volvía a retirar la confianza al primer ministro. Pedro Cateriano juró como presidente del gabinete, pero veinte días después tuvo que presentar su renuncia por no conseguir la confianza del Congreso. Walter Roger Martos Ruiz sería el quinto presidente del Consejo; a los tres meses cesó.

Vizcarra se enfrentó a graves crisis institucionales, entre otras, la más grave posible: convivir durante un breve espacio de tiempo en un Estado con dos presidentes de la República.

Vizcarra, de acuerdo con la Constitución, se vio obligado a disolver el Congreso sin que este hubiese terminado de cumplir su tiempo de mandato, por el continuo obstruccionismo a sus políticas y Gobiernos. La reacción del Congreso fue declarar la suspensión temporal en el cargo de Martín Vizcarra, que muchos entendieron como un golpe de Estado institucional del fujimorismo. La vicepresidenta, Mercedes Aráoz, llegó a jurar como presidenta encargada.

La crisis generada se resolvió rápidamente. Todo quedó claro cuando los jefes de las Fuerzas Armadas expresaron su apoyo al presidente Vizcarra, que además contaba con un apoyo abrumador de la opinión pública. Mercedes Aráoz decidió renunciar²⁰. Posteriormente, el Tribunal Constitucional resolvió declarar inconstitucional el cese del presidente por parte de un Congreso disuelto²¹.

Vizcarra llegó a la presidencia dispuesto a plantar cara a la corrupción y su propósito se convirtió en el principal argumento para impulsar sus reformas judiciales y políticas. Sin embargo, su destitución se debió a supuestos sobornos recibidos cuando fue gobernador de la región de Moquegua. El pleno del Congreso aprobó una resolución que declaró la «permanente incapacidad moral del presidente» y, por tanto, «la vacancia de la presidencia de la República».

La sucesión, al no existir vicepresidente en ese momento por la renuncia de Mercedes Aráoz, recaía en el presidente del Congreso, Manuel Merino, miembro del partido derechista Acción Popular. Las protestas en la calle por el intento de derrocar al presidente Vizcarra provocaron dos muertos y casi un centenar de heridos. Merino, el cuarto presidente de la legislatura, era un político de provincias prácticamente desconocido. La violencia contra los manifestantes que apoyaban a Vizcarra fue criticada por el propio partido del recién nombrado presidente. El Congreso pidió su renuncia. La

²⁰ Disponible en: <http://miningpress.com/nota/323979/vizcarra-vive-ni-renuncio-ni-habra-elecciones-presidenciales-en-peru-las-precisiones-de-zeballos>

²¹ Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2020/05/05/mercedes-araoz-su-renuncia-sera-evaluada-por-el-pleno-del-congreso-este-jueves-7-de-mayo/>

debilidad de Manuel Merino le obligó a dimitir solo cinco días después de haber jurado el cargo²².

En estos momentos, las encuestas tanto del Instituto de Estudios Peruano (IEP) como de IPSOS Perú recogen un índice de reprobación del 90 % contra el Congreso²³. La población lo identifica como responsable de la situación de desgobierno del país.

Francisco Sagasti Hochhausler, del recién nacido Partido Morado, era designado presidente. En cuatro años, Perú había tenido cinco presidentes y unas elecciones parlamentarias extraordinarias, que se celebraron en enero de 2020.

Los resultados de las elecciones parlamentarias extraordinarias

Los resultados de las elecciones parlamentarias cambiaron por completo la composición del Poder Legislativo. El partido del fujimorismo, que contaba con mayoría absoluta, se desplomó, ocupando la sexta posición por el número de votos totales.

En octubre de 2018, Keiko Fujimori fue acusada de organizar una red de lavado de dinero para financiar sus campañas electorales. El juez decretó la prisión preventiva, durante 36 meses, del líder del partido con mayoría absoluta en el Congreso²⁴. En noviembre de 2019, el Tribunal Constitucional de Perú acordó aceptar el *habeas corpus* presentado a favor de Keiko Fujimori, anulando la prisión preventiva después de haber cumplido 393 días de cárcel. Solo un mes después, el fiscal José Domingo Pérez amplió los cargos contra Keiko Fujimori, incluyendo los delitos de asociación ilícita, organización criminal, falsa declaración y fraude procesal, y falsedad genérica. La acumulación de delitos podría suponer una condena de entre 24 meses y 10 años de cárcel. Consecuencia de

²² Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20201110/49388977408/conservador-manuel-merino-nuevo-presidente-peru-tras-inesperada-destitucion-vizcarra.html>

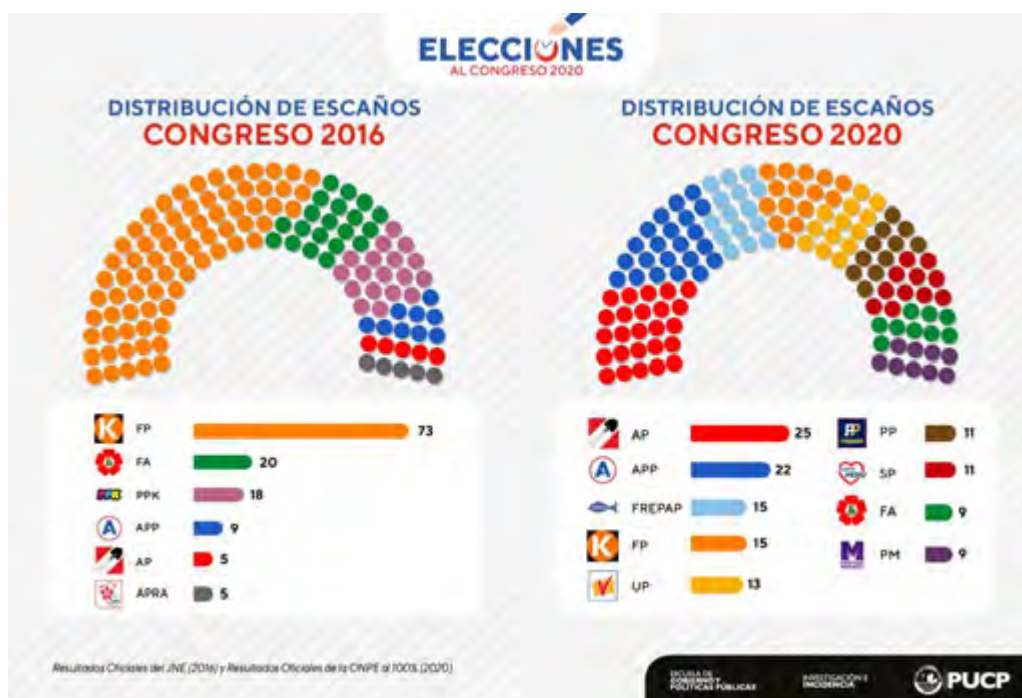
²³ Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/elecciones-2021-que-impacto-tuvo-en-la-intencion-de-voto-el-accionar-de-george-forsyth-y-julio-guzman-durante-la-crisis-politica-y-las-protestas-ciudadanas-el-poder-en-tus-manos-noticia-1306174>

²⁴ «En el documento presentado por el fiscal José Domingo Pérez para sustentar su pedido de prisión preventiva por 36 meses en contra de Keiko Fujimori, sostiene que el líder de Fuerza Popular habría incurrido en un concurso real de delitos en el caso Odebrecht, por el que le correspondería una pena de 24 años y 10 meses de pena privativa de libertad». Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/keiko-fujimori-fiscal-perez-pediria-24-anos-y-10-meses-de-prision-contra-lideresa-por-caso-odebrecht-noticia/>

la ampliación de las acusaciones, el juez decretó nuevamente prisión preventiva, en esta ocasión de 15 meses²⁵.

Al mismo tiempo, el juez aceptó la solicitud de la fiscalía de incluir al partido Fuerza Popular como persona jurídica investigada por el delito de lavado de activos que se sigue contra Keiko Fujimori por el caso Odebrecht, decisión que podría suponer la suspensión temporal del partido o su disolución.

Las entradas y salidas de Keiko Fujimori de prisión, su oscuro horizonte penal y el de su partido, las luchas internas entre los hermanos y familia, el indulto otorgado por el presidente Kuczynski como pago a extravagantes favores políticos, el uso permanente de su mayoría en el Congreso para bloquear la acción del Gobierno y las sospechas de graves delitos de corrupción general, son suficientes acontecimientos para entender el estrepitoso fracaso de Fuerza Popular en las elecciones al Congreso. El fujimorismo parece definitivamente tocado de muerte y no cabe pensar que Keiko, que todavía estará en prisión preventiva, pueda disputar la presidencia el 11 de abril de 2021, aunque su candidatura haya sido aceptada.



²⁵ Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/dicta-15-meses-de-prision-preventiva-para-keiko-fujimori-la-cronologia-de-la-investigacion-por-el-caso-odebrecht-prision-preventiva-fuerza-popular-jose-domingo-perez-noticia/?ref=ecr>

Figura 2. Elecciones al Congreso en Perú 2020. FP: Fuerza Popular, partido de Keiko Fujimori, derecha populista. FA: Frente Amplio, extrema izquierda. PPK: Partido por el Cambio, de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra. APP: Alianza para el Progreso, centro. AP: Acción Popular, derecha. APRA: Partido Aprista, centro izquierda, Alan García. FREPAP: Frente Popular Agrícola de Perú, populismo evangelista. UP: Unión por Perú, populismo ultranacionalista. PP: Podemos Perú, populismo ultraderecha. SP: Somos Perú, democracia cristiana. PM: Partido Morado, partido del presidente de la República Francisco Sagasti. Otros, partidos extraparlamentarios que no han obtenido el 5 % del voto nacional de corte. Fuente. <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/investigacion/infografias/elecciones-congresales-extraordinarias-2020/>

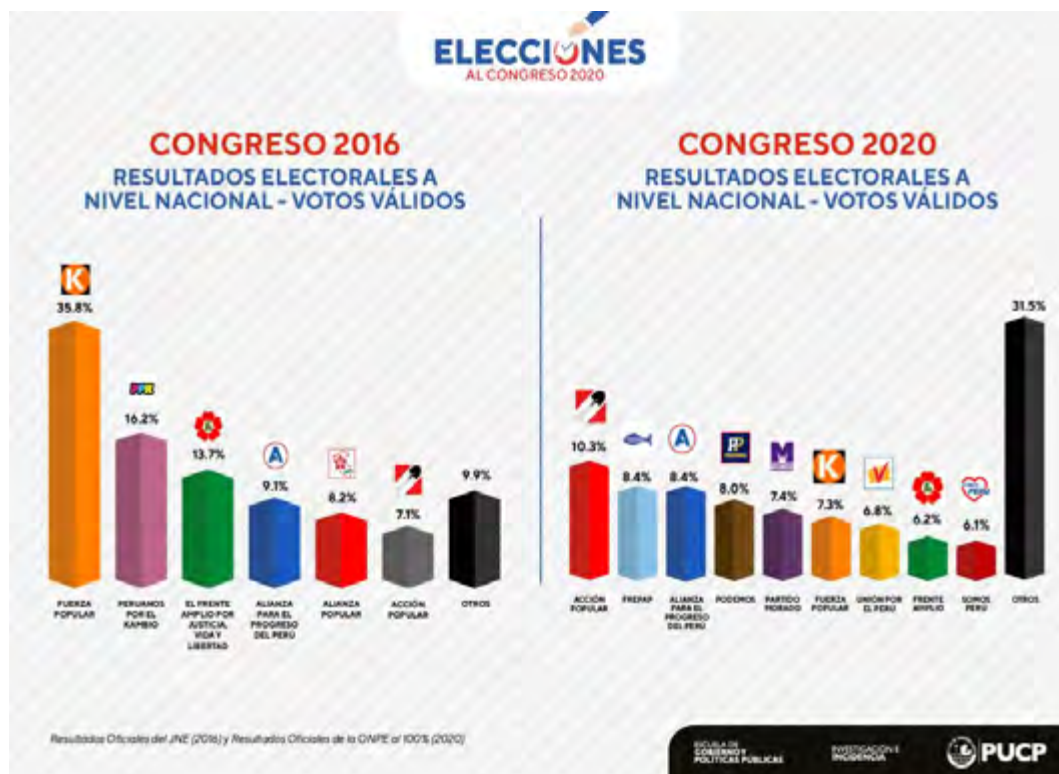


Figura 3. Comparativa de elecciones al Congreso 2016 y 2020. Fuente.

<https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/investigacion/infografias/elecciones-congresales-extraordinarias-2020/>

La implosión de Fuerza Popular ha tenido como resultado un Congreso muy fragmentado. Muchos de los votos de Fuerza Popular se han redirigido a nuevos partidos populistas que han surgido de la nada con mucha fuerza: Podemos Perú, FREPAP y Unión por Perú²⁶. El APRA, del expresidente Alan García, es otro gran derrotado, y su

²⁶ El evangélico, aunque de raíces adventistas, Frente Popular Agrícola del Perú (FREAP) ha tenido la segunda mejor votación, y el ultranacionalista y derechista Unión por el Perú, que lidera desde prisión Antauro Humala, ha sido el tercero con más escaños. Podemos Perú, de Daniel Urresti, adalid de la «mano dura», se ha transformado en otra de las sorpresas de estas elecciones. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/

continuidad podría estar amenazada al no obtener ningún representante por primera vez en seis décadas.

El desafecho ciudadano con el Congreso y el bajo perfil de los candidatos se manifestó en una desconocida dispersión del voto. Más del 30 % de los votos se diluyó entre diferentes fuerzas políticas que no alcanzaron el 5 % de voto necesario a escala nacional para entrar en el Congreso. Los dos partidos con más apoyo, el derechista Acción Popular y el populista religioso de derecha FREPAP, apenas juntos sumaron un 20 % de los votos. Sus votos reunidos estaban por debajo de los recibidos por el segundo partido más votado en las elecciones tanto de 2016 como de 2011.

Los partidos de derecha y centro más apartados del poder en este periodo han sido también favorecidos por no acumular nuevos casos de corrupción. Este es el caso de Acción Popular, Alianza para el Progreso y el democristiano Somos Perú.

La extrema izquierda, muy fragmentada, sigue sin tener relevancia. El Frente Amplio se ha dividido, perdiendo representación, y su antigua líder, Verónica Mendoza, constituyó un nuevo partido, Juntos por Perú, que no obtuvo representación.

El Partido Morado del presidente Sagasti solo cuenta con 9 parlamentarios. La debilidad del oficialismo no es un problema para un Congreso tan fragmentado y con un horizonte final tan próximo. Las elecciones presidenciales y la renovación de la cámara previstas para el 11 de abril marcan toda la agenda política peruana en este momento.

En diciembre de 2020 se aprobó la presentación de 23 candidaturas a la presidencia, seguramente demasiadas. En estos momentos no hay ningún candidato que destaque lo suficiente como para tener asegurado su puesto en la segunda vuelta. Lo que sí es posible es descartar muchas de las candidaturas. La más importante es la de Keiko Fujimori, que en las pasadas presidenciales perdió la segunda vuelta por algo más de 40 000 votos y obtuvo un 49,88 % de los votos. En esta ocasión no está en condiciones de disputar la presidencia.

La desafección de los votantes por los partidos políticos puede provocar un desplazamiento del voto hacia las nuevas fuerzas y candidatos más jóvenes o con menos

elcano.es/zonas_es/ari18-2020-malamud-nunez-limites-del-milagro-andino-crisis-institucional-paralisis-legislativa-ralentizacion-economica-peru?utm_source=newsletter233&utm_medium=email&utm_campaign=mar2020

historial político a la espalda. Muchos de los nuevos partidos no tienen todavía implantación nacional y podrían ser un contrapeso. El Partido Morado, con Julio Guzmán como candidato; Podemos Perú, con Daniel Urresti; y Restauración Nacional, con George Forsyth, tiene opciones a disputar la presidencia.

Punto y aparte o...

Los últimos seis expresidentes del país: Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra están condenados, investigados o prófugos de la justicia. Uno de ellos, Alan García, se suicidó cuando iba a ser detenido por la policía. En los últimos veinte años, todos los presidentes que han ocupado la Casa de Pizarro han sido salpicados por casos de corrupción.

El Poder Legislativo también tiene sus marcas. En el Congreso, 68 de sus 130 miembros tenían juicios pendientes²⁷.

El Poder Judicial no se libra del pecado. La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) publicó un estudio sobre la corrupción en el sistema de justicia que identificaba a un total de 334 magistrados, 151 jueces y 183 fiscales imputados o condenados por casos de corrupción²⁸.

El repaso de este ciclo presidencial y los datos expuestos anteriormente son suficientemente significativos para ilustrar la debilidad institucional de Perú. El sistema político peruano, en los últimos años, ha funcionado como una tómbola corrupta en medio de un duelo entre el fujimorismo y el antifujimorismo. La confianza debida desapareció; la deslealtad rompió los vínculos entre los diferentes candidatos, partidos, instituciones y sociedad. Progresar en casi cualquier ámbito, incluso conservar lo legítimamente conseguido, exigía reconocer y aceptar que Perú se había convertido en un país donde no se podía decir *no*. El único argumento social, económico, político e institucionalmente seguro y consistente ha sido, durante mucho tiempo, garantizar la rentabilidad de las aportaciones personales de cada cual.

²⁷ Disponible en: <https://caretas.pe/politica/estos-son-los-68-congresistas-que-tienen-procesos-en-investigacion-en-el-ministerio-publico/>

²⁸ Disponible en: <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/novedad/procuraduria-registra-mas-de-300-jueces-y-fiscales-investigados-por-corruptcion/>

Las elecciones de abril de 2021 pueden ser un punto y aparte. Sorprendentemente, con una situación tan poco favorable para fraguar amplios acuerdos nacionales, en un grave momento de incertidumbre sanitaria, social, económica y política, algunos grupos parlamentarios han presentado un proyecto de ley para cambiar la Constitución. Los pasos de Chile parecen haber animado a algunos peruanos a complicar todavía más las cosas. Mientras la ciudad duerme, algunos sueñan con que está despierta.

«Las escalas de mármol que ascendieran antaño los nobles con escudos de lysés y de estrellas, ocultas desde entonces tienen cada peldaño y ahora ¡pobres escalas! nadie sube por ellas»

La ciudad muerta, de Abraham Valdelomar, escritor y poeta peruano

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

02/2021

13 de enero de 2021

José Ignacio Castro Torres

El Tratado New START: contener al elefante negro

El Tratado New START: contener al elefante negro

Resumen:

El Tratado New START sobre reducción de armas nucleares estratégicas, firmado entre Rusia y EE. UU., ha permitido durante una década la contención del armamento incluido en esta categoría. Después de una serie de desencuentros para su renovación, una de las primeras acciones de la nueva Administración estadounidense va a ser cómo enfrentarse a este problema. La diferente percepción de la seguridad entre los teatros euroatlántico y asiático-pacífico hace que estadounidenses, rusos y chinos planteen posturas muy desiguales en cuanto al futuro del tratado. Para Europa, muy perjudicada por la finalización del Tratado INF, esta situación incrementa aún más el riesgo de la vuelta a un teatro nuclear europeo. Entretanto, se abren nuevas vías de negociación y posibilidades para la vuelta a una situación de equilibrio. No obstante, el continente europeo debe estar preparado para garantizar su seguridad.

Palabras clave:

New START, INF, potencias globales, teatro nuclear europeo, negociaciones.

***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 Start Treaty: Containing the black elephant

Abstract:

The New START Strategic Nuclear Arms Reduction Treaty, signed between Russia and the US, has allowed the containment of the weaponry included in this category for a decade. After several disagreements about its renewal, one of the new US Administration first actions is going to be how to tackle this problem. The different security perception between the Euro-Atlantic and Asia-Pacific theatres leads Americans, Russians, and Chinese to raise very unequal positions on the treaty future. For Europe, which has been badly affected by the termination of INF Treaty, this situation further increases a return risk to a European nuclear theatre. Meanwhile, new negotiation ways and possibilities are opening for a balance situation return. However, the European continent must be prepared to ensure its security.

Keywords:

New START, INF, global powers, European nuclear theatre, talks.

Introducción

Podríamos definir como «elefante negro» a aquel fenómeno de alto impacto que se produce ante nuestros propios ojos pero que, por algún motivo, principalmente psicológico, no estamos dispuestos a ver. Este tipo de acontecimientos son de alta probabilidad y suelen encontrarse pronosticados en diferentes estudios a lo largo del tiempo. Sin embargo, cuando acontecen suelen catalogarse como «cisnes negros», debido a que no se ha sabido o no se ha querido ver la evolución de los acontecimientos¹.

En este caso, la posibilidad de que una nueva escalada nuclear se produzca se encuentra cada vez más cerca, mientras que las agendas multilaterales muestran la senda idílica de una ruta hacia la desaparición de las armas nucleares en el mundo.

Nada más lejos de la realidad. En tanto que en los foros multinacionales muchos de los países que no poseen este tipo de armamento no dan opción a otra solución que el desarme total, las potencias con capacidad nuclear se preparan para defender sus intereses amparándose en este tipo de armas.

El inminente nacimiento, el día 22 de enero, del Tratado de Prohibición de Armamentos Nucleares (TPAN) es una prueba de ello. Tras la ratificación del tratado por parte de Nicaragua, se ha alcanzado la cifra de los 50 Estados que se requieren para su entrada en vigor, de los que ninguno es nuclear. El secretario general de la ONU, António Guterres, ha declarado que este hecho será el culmen de un movimiento global para concienciar a la humanidad de la catástrofe que ocasionaría el empleo de este tipo de armas².

Mientras tanto, el recorrido en sentido contrario comenzó hace ya casi dos décadas, con la retirada estadounidense del Tratado ABM de prohibición de sistemas contra los misiles balísticos y que había anulado los escudos antimisiles de norteamericanos y soviéticos. A pesar de las medidas de control de armamentos en la nueva era entre rusos y estadounidenses, las tensiones entre ambos han llevado a la creación de un clima de desconfianza, al tiempo que la potencia emergente de China se mantenía al margen de lo pactado entre los rivales del antiguo orden mundial.

¹ SARDAR, Ziauddin; SWEENEY, John A. «The three tomorrows of postnormal times», *Futures*, 2016, vol. 75, p. 9.

² Noticias ONU. «El Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares entrará en vigor en enero». 25 de octubre de 2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/10/1483002> (Consultado el 26/12/2020).

En este entorno se ha llegado al deterioro de las relaciones entre Estados, siendo la pasada cumbre de revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) del año 2015 un fracaso, ya que esta sería el origen de la fractura entre los Estados nucleares y los no nuclearizados³.

Entretanto, el régimen de no proliferación nuclear ha continuado su progresivo deterioro, constituyendo la extinción del Tratado INF, en agosto de 2019, un hito a añadir en este proceso degenerativo. El tratado básicamente consistía en la eliminación de los misiles terrestres estadounidenses y rusos de alcances comprendidos entre los 500 y los 5000 kilómetros.

Las consecuencias de este hecho han resultado especialmente preocupantes para los europeos, que se enfrentan a la posibilidad de que este tipo de armas puedan ser de nuevo desplegadas en situaciones de tensión entre bloques. En este sentido, el ministro alemán de Exteriores, Heiko Maas, declaró que «se ha perdido una parte de la seguridad de Europa». Igualmente, la tensión entre chinos y norteamericanos en el Pacífico se ha incrementado por el aumento de este tipo de misiles, que podrían portar cabezas nucleares⁴.

En el año 2020 se preveía la celebración de una nueva cumbre de revisión del TNP, con perspectivas aún menos halagüeñas que las de la ocasión anterior. No obstante, la situación provocada por la pandemia de la COVID-19 fue, en cierto modo, aprovechada para aplazar la cumbre no más allá del mes de agosto de 2021. Sin embargo, esto no ha hecho más que posponer una situación que probablemente ponga sobre la mesa los desencuentros entre los Estados nuclearizados entre sí y, a la vez, la desavenencia entre los Estados que poseen este tipo de armas con los que no las poseen⁵.

En este entorno de tensiones se plantea la extinción del Tratado New START sobre reducción de armas nucleares estratégicas entre estadounidenses y rusos. Este tratado, heredero de una bipolaridad en el orden nuclear mundial, no parece adaptarse a las expectativas de EE. UU. y Rusia, que no son capaces de ponerse de acuerdo entre sí.

³ MEYER, Paul. «The Nuclear Nonproliferation Treaty: Fin de Regime?», *Arms Control Today*, April 2017. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2017-04/features/nuclear-nonproliferation-treaty-fin-de-regime> (Consultado el 26/12/2020).

⁴ BUGOS, Shannon. «U.S. Completes INF Treaty Withdrawal», *Arms Control Today*, September 2019. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal> (Consultado el 27/12/2020).

⁵ CARLSON, John. «Is the NPT still relevant? How to progress the NPT's disarmament provisions», *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2019, vol. 2, n.º 1, pp. 107-109.

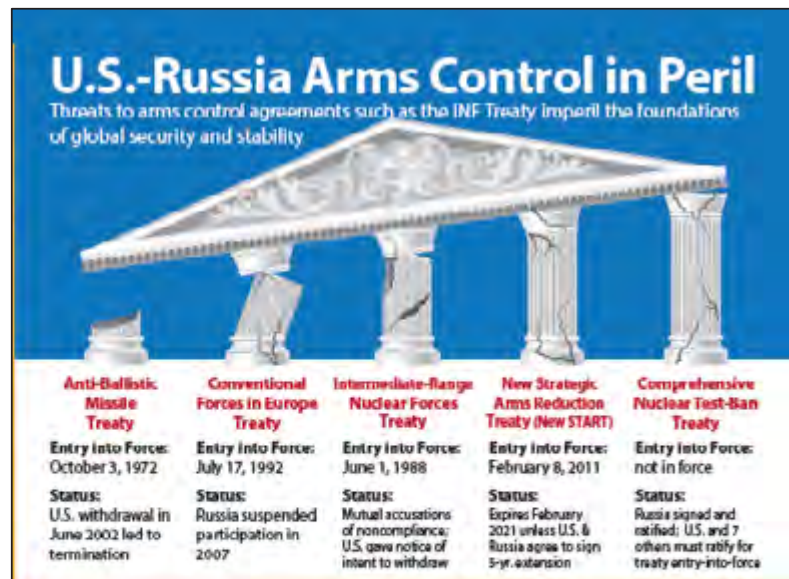


Figura 1. «Evolución histórica del deterioro de las relaciones ruso-estadounidense en materia de control de armamentos». Fuente. Nuclear Threat Initiative. Disponible en: <https://www.nti.org/newsroom/news/new-infographic-illustrates-crumbling-foundations-us-russian-arms-control/>. Nótese que en la fecha de la realización de la infografía se pronosticaba la desaparición del Tratado INF, como así sucedió (Consultado el 28/12/2020).

El llamamiento de la cesante Administración Trump a China para sentarse a la mesa de negociaciones no ha surtido efecto. Entretanto, el tratado expirará el próximo mes de febrero de 2021 si no hacen nada por evitarlo tanto la diplomacia rusa como la nueva Administración del presidente electo de EE. UU., Joe Biden⁶.

No obstante, las desavenencias en materia nuclear no constituyen más que un síntoma del nuevo orden multipolar, en el que la disputa por el poder hace que las grandes potencias se sientan cada vez más necesitadas de este armamento para imponerse a sus rivales. Por su parte, las potencias regionales tienden a llenar el vacío en los lugares que los grandes actores no son capaces de ocupar. Finalmente, los actores de menor entidad, pero que temen por su supervivencia, pueden buscar en este tipo de armas la capacidad de disuasión necesaria para que las potencias mayores no interfieran con sus intereses vitales.

⁶ REIF, Kingston; BUGOS, Shannon. «Fate of New START Hinges on Biden», *Arms Control Now*, December 17, 2020. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/blog/2020-12/us-russian-nuclear-arms-control-watch> (Consultado el 28/12/2020).

Los primeros intentos de control de las armas nucleares estratégicas

No existe una definición consensuada para las armas nucleares estratégicas, pero se podría determinar en función de la misión para la que están concebidas, su alcance, potencia, número de cabezas que pueden portar y el nivel de decisión para su empleo. Por ello, se podrían considerar como tales a las que se encuentran diseñadas para alcanzar objetivos en regiones geográficamente alejadas (más allá de los 5500 kilómetros) y cuya decisión de empleo recae en el nivel político del más alto nivel, debido a los efectos o consecuencias que pudieran aparejar⁷.

El comienzo para la reducción de este tipo de armamentos parte de finales de la década de los sesenta del pasado siglo, cuando, en plena Guerra, Fría los EE. UU. alcanzaron un arsenal de 1700 armas nucleares entre misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y misiles lanzables desde submarinos (SLBM), teniendo además la capacidad de sus fuerzas aéreas para completar la tríada nuclear. Por su parte, la URSS disponía de más de 1500 misiles nucleares de largo alcance basados en ICBM y SLBM. Ante estas cifras la situación había llegado a ser insostenible, tanto desde el punto de vista de la seguridad como del económico, por lo que a partir de esos años se intentó racionalizar el tamaño de los arsenales de ambas potencias⁸.

Entre 1969 y 1972 se produjeron las primeras Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas I (SALT I, por sus siglas en inglés), que finalizaron con un compromiso entre Nixon y Brezhnev. Las consecuencias derivadas dieron lugar al ya referido Tratado ABM y al Acuerdo Interino entre ambos, por el que se comprometían a no construir nuevos silos para ICBM y no aumentar «significativamente» el tamaño de los existentes, así como a limitar el número de tubos lanzadores de los submarinos SLBM. Los límites establecidos para EE. UU. fueron de 1054 silos de ICBM y 656 tubos de lanzamiento para SLBM. Por su parte, se fijó a la URSS un máximo de 1607 silos ICBM y 740 tubos para SLBM⁹.

⁷ WOOLF, Amy F. «Nonstrategic Nuclear Weapons», *Congressional Research Service*. Updated May 4, 2020. Washington D.C., pp. 7-10.

⁸ CAMPOS ROBLES, Miguel. «El tratado Nuevo START», *Global Strategy Report*, 55/2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-tratado-nuevo-start/> (Consultado el 29/12/2020).

⁹ Interim Agreement Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On Certain Measures With Respect To The Limitation Of Strategic Offensive Arms (SALT I). Disponible en: https://media.nti.org/documents/salt_1.pdf (Consultado el 28/12/2020).

Este acuerdo no determinó ni la cantidad de bombarderos ni el número de ojivas, dejando a ambos actores la posibilidad de incluir un mayor número de estas en sus misiles de ojivas múltiples (MIRV, por sus siglas en inglés)¹⁰.

El Acuerdo Interino fue sustituido por las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas II (SALT II, por sus siglas en inglés), alcanzando Carter y Brezhnev un nuevo compromiso en 1979. Aunque el pacto no fue ratificado por el Senado estadounidense, ambos Estados lo respetaron hasta que en el año 1986 el presidente Reagan, refiriendo violaciones por parte de los soviéticos, declaró que EE. UU. no se encontraría restringido por los límites del tratado¹¹.

Este tratado establecía para cada parte un máximo de 2250 vectores de lanzamiento, de los cuales no más de 1320 podían portar cabezas múltiples. Igualmente, se prohibía el uso de armas nucleares en el espacio, el empleo de misiles de órbita fraccionada y lanzadores de misiles de recarga rápida. Al tiempo, los soviéticos se comprometieron a no emplear el bombardero Tupolev Tu-22M a cambio de que los norteamericanos retrasasen tres años el emplazamiento de sus misiles de crucero. Además, los misiles de estas características con alcances superiores a los 600 kilómetros no podrían ser probados¹².

En 1987, Reagan y Gorbachev acordaron la reducción de los misiles terrestres de alcance intermedio en el anteriormente referido Tratado INF¹³. Este fue el comienzo de una era de multilateralismo en Europa que condujo no solo a la reducción de las armas nucleares en el teatro europeo, sino también al control y la disminución de las armas convencionales, mediante el tratado CFE/FACE y otras medidas adicionales dentro del marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En paralelo a las negociaciones de las armas intermedias, se estaban realizando otras para las armas estratégicas mediante las negociaciones Strategic Arms Reduction Talks (START, por sus siglas en inglés), que llevaron a la firma entre George H. W. Bush y

¹⁰ Arms Control Association. Strategic Arms Limitation Talks (SALT I). Disponible en: <https://www.armscontrol.org/treaties/strategic-arms-limitation-talks> (Consultado el 28/12/2020).

¹¹ LARSEN, Jeffrey A.; MOORE, A. Gregory. «Strategic Arms Limitation Talks and Treaties», en ARNOLD, James R.; WIENER, Roberta (ed.). *Cold War: the essential reference guide*. ABC-CLIO, 2012, p. 206.

¹² *Ibid.*

¹³ Para ver en mayor detalle las consecuencias de la finalización del Tratado INF, se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *Del tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear?* Documento de Análisis IEEE 02/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf

Gorbachev del tratado START I en 1991, justo antes del colapso de la Unión Soviética. La continuidad del tratado tras la desaparición de la URSS fue asegurada tras la entrada en vigor en 1994 del Protocolo de Lisboa, en el que Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán se comprometían a entregar sus armas nucleares a Rusia, uniéndose al TNP¹⁴.

Básicamente, el documento reducía, para cada parte, los sistemas de lanzamiento nuclear a 1600 y el número de cabezas nucleares a 6000. Dentro de este gran bloque había nuevas matizaciones, ya que solo podrían instalarse 4900 de estas cabezas en ICBM, de los cuales no más de 1100 podrían ser móviles. Adicionalmente, el límite de peso que podría ser lanzado por cada contendiente se establecía en 3600 toneladas. La URSS limitó, además, a 154 los ICBM que pudieran portar 10 cabezas. El tratado, igualmente, limitaba las capacidades de bombarderos y submarinos como vectores de lanzamiento de estas armas¹⁵.

Las armas nucleares estratégicas y el nuevo orden mundial

Cuando el presidente George W. Bush entró en la Casa Blanca, en 2001, llevaba en su programa la reducción nuclear al «número más bajo posible de acuerdo con nuestra seguridad nacional». Por su parte, el presidente ruso, Vladimir Putin, veía la oportunidad para reducir y reestructurar su arsenal atómico, en un momento en que su país atravesaba una importante crisis económica, por lo que apoyó la reducción de las ojivas nucleares estratégicas a 1500 para ambos países. En ese momento, ambos Estados se encontraban prácticamente en los límites del START I, que marcaba 6000 cabezas para cada uno¹⁶.

En esta situación de mutuo interés entró en vigor, en 2003, el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT, por sus siglas en inglés), que se ajustaba a las intenciones de ambos presidentes, pero que daba un amplio margen de interpretación para la contabilidad de las armas, al tiempo que no establecía límites para el armamento

¹⁴ LARSEN, Jeffrey A.; MOORE, A. «Gregory. Strategic Arms Limitation Talks and Treaties», *op. cit.*, p. 209.

¹⁵ Arms Control Association. «START I at a Glance». February 2019. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/start1> (Consultado el 29/12/2020).

¹⁶ Arms Control Association. «The Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) At a Glance». Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/sort-glance> (Consultado el 30/12/2020).

que pudiera estar almacenado sin desplegar. Además, el tratado no contaba con mecanismos de verificación¹⁷.

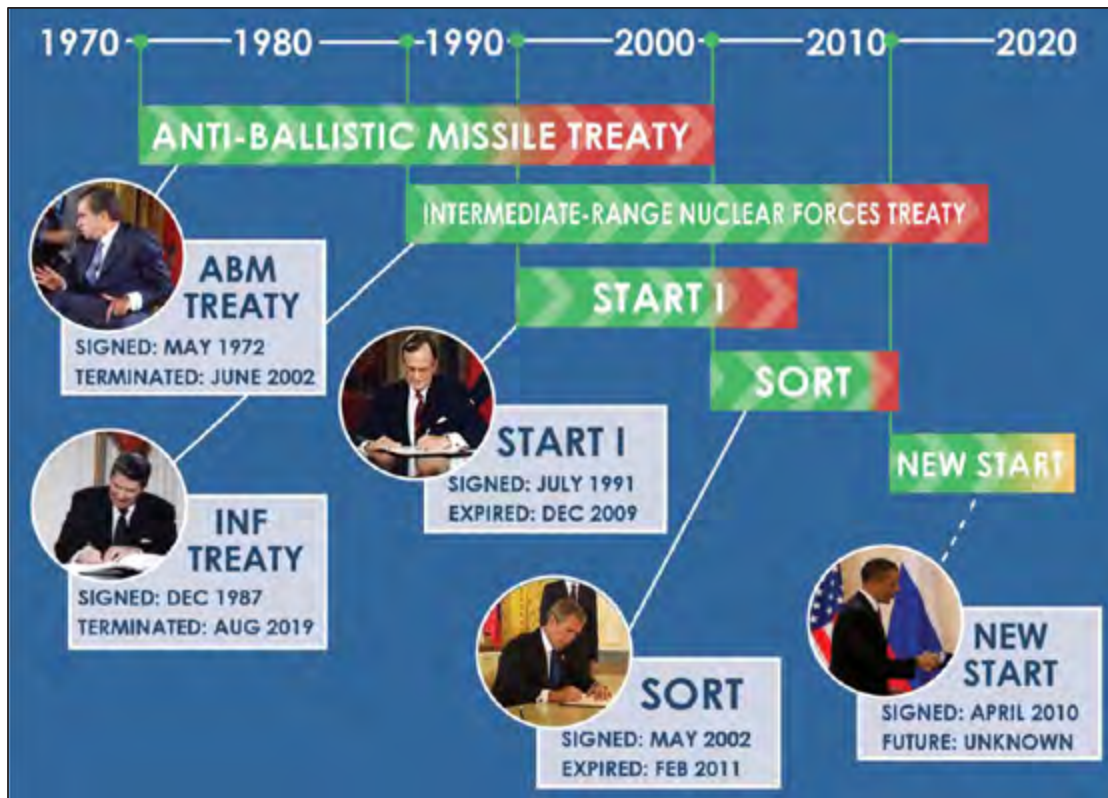


Figura 2. Principales tratados sobre control de armamentos entre la URSS/Rusia y EE. UU. Fuente. Center for Arms Control and Non-Proliferation. «US-Russian arms control agreements». Disponible en: <https://armscontrolcenter.org/issues/russia/> (Consultado el 28/12/2020).

El discurrir de los acontecimientos situó a Rusia en una situación comprometida, con una periferia inmediata llena de conflictos que podrían afectarle, aparte de considerar que la extensión de la OTAN podría ser igualmente perjudicial para sus intereses como potencia global. Por ello, en octubre de 2008 el ministro de Defensa ruso, Anatoly Serdyukov, anunció una serie de reformas con el nombre de «новый облик» ('nueva imagen'), que incluían un plan de modernización del armamento entre 2011 y 2020. Dicho plan destinaba una significativa proporción a las armas nucleares estratégicas, como baluarte para garantizar la salvaguardia de Rusia¹⁸. Esta capacidad de disuasión estratégica no

¹⁷ Treaty Between the United States of America And the Russian Federation On Strategic Offensive Reductions (Sort /Treaty Of Moscow). Disponible en: https://media.nti.org/documents/sort_moscow_treaty.pdf (Consultado el 30/12/2020).

¹⁸ BRAUN, Thomas. «The Russian Military in 2020: Russia's Way Back to Power Projection? Implications for NATO», *Connections*, vol. 11, n.º 2, 2012, p. 72.

solo tendría la intención de oponerse a las posibles intenciones de la OTAN, valiendo igualmente para contener una hipotética amenaza por parte de China¹⁹.

A pesar de que los norteamericanos detectaron irregularidades por parte de Rusia en cuanto al cumplimiento del Tratado INF, estas fueron pasadas por alto para negociar una nueva reducción de armamentos nucleares estratégicos. El interés era mutuo, ya que el presidente Obama llevaba en su agenda una reducción de armamentos, pero que cualitativamente ayudaría a mantener una triada nuclear más efectiva y moderna, al tiempo que podría controlar a los rusos mediante un régimen de inspecciones²⁰. Por su parte, el entonces primer ministro Putin necesitaba tiempo para salir de la crisis económica y militar en que Rusia se encontraba sumida, a la par que le permitía desarrollar armas nucleares tácticas, más acordes para sus intereses.

Finalmente, el Tratado New START fue firmado entre los presidentes Medvedev y Obama en abril de 2010. El acuerdo entró en vigor en febrero de 2011, tras la aprobación de la Duma y del Senado estadounidense después de un agrio debate. Básicamente, el tratado hacía un llamamiento a la reducción de armas nucleares, que había comenzado durante las Administraciones Reagan y Gorbachev. Ambas partes se daban de plazo hasta 2018 para reducir las armas estratégicas por debajo del umbral de las 1500, y para comprobarlo se otorgaban un régimen de verificación integral²¹.

A pesar de la firma del Tratado New START, las fuerzas nucleares rusas continuaron su actualización, aunque respetándolo, por lo que continuó el programa de modernización del ICBM Topol-M, basado en silos, y de su versión móvil de cabezas múltiples RS-24 Yars²².

¹⁹ BARABANOV, Mikhail; PUKHOV, Ruslan. «Military Reform: Toward the New Look of the Russian Army», *Valdai Club, Discussion*, Moscow, 2012, pp. 11, 30.

²⁰ Arms Control Association. «Eleven Reasons to Support New START: Responses to Treaty Critics» Issue Brief, vol. 1, n.º 11, July 27, 2010. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2010-07/eleven-reasons-support-new-start-responses-treaty-critics> (Consultado el 2/1/2021).

²¹ KLOTZ, Frank. «Extending New START Is in America's National Security Interest», *Arms Control Association*. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/extending-new-start-americas-national-security-interest> (Consultado el 2/1/2021).

²² BARABANOV, Mikhail; PUKHOV, Ruslan. «Military Reform: Toward the New Look of the Russian Army», *op. cit.*, p. 24.

El Tratado New START en detalle

El Tratado New START se compone de tres documentos, con diferente grado de puntualización. El primero de ellos es el texto del tratado, al que le sigue un protocolo y unos anexos técnicos, todos ellos vinculantes. Además, incluye una cláusula de retirada, en el caso de que alguna de las partes considere comprometidos sus intereses supremos. La entrada en vigor del tratado en 2011 trajo aparejada la extinción del Tratado SORT.

El New START limita a estadounidenses y rusos al despliegue de 1550 ojivas nucleares estratégicas. Para la contabilidad se considera como una ojiva cada vehículo de reentrada de los misiles ICBM o SLBM. Los misiles que se encuentren almacenados y ensamblados serán igualmente contabilizados, así como la primera etapa de aquellos que no lo estén. Cada bombardero pesado equipado para armas nucleares se cuenta igualmente como una ojiva, ya esté equipado para bombas de gravedad o misiles de crucero (ALCM, por sus siglas en inglés)²³.

En cuanto a los vectores de lanzamiento, el tratado establece una limitación añadida a un total de 800 vectores entre lanzadores para ICBM (desplegados y no desplegados), lanzadores SLBM y bombarderos pesados nucleares. Dentro de esta limitación se estipula que el número de ICBM y bombarderos pesados no puede sobrepasar los 700²⁴.

Desde la entrada en vigor del tratado, ambas partes deberían cumplimentar lo acordado en un plazo menor de siete años. En cuanto a su duración, sería por un plazo de diez años, pudiendo extenderse por un periodo no superior a los cinco años²⁵.

²³ Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. New Start Treaty. Disponible en: https://media.nti.org/documents/new_start_treaty.pdf (Consultado el 2/1/2021).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*



Figura 3. Reducción en el tiempo de las armas nucleares estratégicas estadounidenses y rusas dentro del marco del Tratado New START. Fuente: Klotz, Frank. «Extending New START Is in America's National Security Interest». Arms Control Association. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/extending-new-start-americas-national-security-interest> (Consultado el 02/01/2021)

El protocolo posee una serie de definiciones sobre las armas, instalaciones y medios de lanzamiento relacionados con el tratado, no llegando a detallar lo que se entiende por un arma nuclear estratégica, por lo que se tiene que llegar a su concepción mediante la agregación del conjunto de definiciones parciales que posee. Igualmente, explica la forma y plazos para llevar a cabo el régimen de inspecciones, notificaciones y comisiones bilaterales²⁶.

En cuanto al régimen de verificación y cumplimiento del tratado, hay que tener en cuenta que este se basa en el anterior Tratado START I de 1991, con algunas modificaciones. Las principales medidas contemplan notificaciones, intercambio de datos, empleo de satélites, inspecciones y exposiciones sobre el terreno. También existe una base datos

²⁶ Protocol to the Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. Disponible en: https://media.nti.org/documents/new_start_protocol.pdf (Consultado el 2/1/2021).

telemétricos conjunta, donde se encuentran los detalles del lanzamiento de hasta cinco ICBM o SLBM²⁷.

El régimen de inspecciones permite la realización de 10 de estas intervenciones de «tipo uno», sobre sistemas desplegados y no desplegados, y 8 de «tipo dos», sobre los lugares donde los sistemas no se han implantado. Las instalaciones de producción quedan fuera de este régimen, pero ambos Estados deberán notificar, antes de las 48 horas, la salida de fábrica de cualquier elemento que contemple el tratado²⁸.

Situación actual

Los problemas para la revisión del Tratado New START afloraron en noviembre de 2017 cuando Christopher Ford, director de Armas de Destrucción Masiva y Contraproliferación del Consejo de Seguridad estadounidense, afirmó que deberían considerar la extensión del tratado tras la revisión de su Postura Nuclear (NPR, por sus siglas en inglés)²⁹.

A comienzos de 2018, EE. UU. emitió su nueva NPR, que identificaba como amenazas a actores como Rusia, China, Irán o Corea del Norte. Además, especificaba en cuanto a capacidades nucleares estratégicas que EE. UU. necesita apoyarse en los tres pilares de su «tríada nuclear». El documento contemplaba la antigüedad de esta tríada, en la que los SLBM se encontraban basados en el misil Tridend-II, que equipan los anticuados submarinos de la clase Ohio. El pilar de los ICBM se encontraba sostenido sobre los misiles Minuteman-III, el misil desplegado más antiguo del mundo y de una sola ojiva. Finalmente, el pilar de la fuerza aérea se apoyaba en los bombarderos B52H y B2A, siendo estos últimos los únicos capaces de penetrar a través de las defensas aéreas enemigas. Por ello, los B52H se encontraban dotados de misiles de crucero ALCM, pero estos eran también muy anticuados³⁰.

²⁷ Nuclear Threat Initiative. *Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New Start)*. Disponible en: <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-russian-federation-on-measures-for-the-further-reduction-and-limitation-of-strategic-offensive-arms/> (Consultado el 2/1/2021).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ REIF, Kingston. «New START Future Uncertain», *Arms Control Today*. January/February 2018. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2018-01/news/new-start-future-uncertain> (Consultado el 2/1/2021).

³⁰ Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, p. 47. Disponible en: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (Consultado el 12/8/2020).

A pesar de la nueva estrategia nuclear estadounidense, ambas partes cumplieron con lo estipulado en el tratado, anunciando el 5 de febrero de 2018 que las metas planteadas se habían alcanzado. La adhesión al tratado fue fundamental, en una época en que las relaciones se encontraban muy deterioradas y existían riesgos de falsas percepciones y errores de cálculo. Por su parte, los rusos habían modernizado sus armas nucleares tácticas, lo que sentenció al Tratado INF³¹.

A comienzos de marzo de 2018, el propio Putin, durante su campaña electoral y en plena crisis del Tratado INF, anunció la capacidad rusa basada en misiles hipersónicos «invencibles», que superarían las defensas antimisiles de la OTAN. En cuanto a la decisión de su empleo, Putin enfatizó que «cualquier uso de armas nucleares contra Rusia o sus aliados, cualquier tipo de ataque, será considerado como un ataque nuclear contra Rusia, y en respuesta tomaremos medidas instantáneamente sin importar cuáles sean las consecuencias»³².

En el mes de junio ambos presidentes se reunirían en Helsinki para tratar, entre otros, el tema de la continuidad del INF. Aunque Putin estaba dispuesto a ello, no se encontraba cómodo en los términos anteriores, por lo que buscaba nueva negociación más ventajosa³³.

Para Trump, su posición era incluso peor, ya que el nuevo contexto en el que Rusia se había dotado de armas nucleares no estratégicas le situaba en una posición de desventaja, que le llevaría a abandonar el Tratado INF. Al tiempo, la amenaza china en la región Asia-Pacífico no se encontraba contenida. Por ello, el secretario de Estado, Mike Pompeo, se decantó, en el mes de abril de 2019, por un acuerdo integral que abarcara todo tipo de armas y que además incluyese a China³⁴. Por su parte, China se

³¹ «US to Russia: respect nuclear limits under New START Treaty», *The News*. Disponible en: <https://www.thenews.com.pk/print/277476-us-to-russia-respect-nuclear-limits-under-new-start-treaty> (Consultado el 2/1/2020).

³² SANCHEZ, Ray. «Putin boasts military might with animation of Florida nuke strike», *CNN*, March 2, 2018. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2018/03/01/europe/putin-nuclear-missile-video-florida/index.html> (Consultado el 2/1/2021).

³³ «Putin says he told Trump that Russia prepared to extend START treaty», *Reuters*. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/idUKKBN1K62W/> (Consultado el 3/1/2020).

³⁴ KHEEL, Rebecca. «Pompeo: Russia complying with nuclear treaty that's up for renewal», *The Hill*. 04/10/19. Disponible en: <https://thehill.com/policy/defense/438217-pompeo-russia-complying-with-nuclear-treaty-up-for-renewal> (Consultado el 3/1/2021).

mostró en desacuerdo con verse incluida en unas negociaciones que no le concernían y que limitaba sus aspiraciones de expansión en su entorno³⁵.

A finales de 2019, Rusia anunció la inclusión en el New START de sus nuevos sistemas, el ICBM RS-28 Sarmat y el misil hipersónico Avangard, evitando así las críticas de los estadounidenses³⁶. Posiblemente los rusos buscasen un acercamiento de posturas, con la finalidad de contener a EE. UU., cuando ellos ya habían alcanzado una posición de equilibrio entre sus necesidades de seguridad y sus posibilidades económicas. Es, por tanto, probable que este motivo moviese a Rusia a declarar que estaba dispuesta a sumarse de nuevo al tratado sin condiciones previas³⁷.

La postura de EE. UU. seguía siendo la búsqueda de un acuerdo favorable, para lo que tenía que negociar todas las armas nucleares, estratégicas o no, e incluir a China en las conversaciones. Por ello, a finales de mayo de 2020 el enviado presidencial de Estados Unidos para el control de armas, Marshall Billingslea, insistió en estos puntos, dentro de un régimen que permitiese su verificación³⁸. En junio expresaría oficialmente esta postura, cuando se reunió en Viena con su homónimo del Ministerio ruso de Exteriores, Sergey Ryabkov.

Con posterioridad a la reunión, Ryabkov declaró que las posibilidades de extensión del tratado en las condiciones que planteaban los estadounidenses eran «mínimas». Respecto a China, expresó con claridad la postura rusa: «No hemos tomado ni tenemos la intención de tomar ninguna medida para que China participe en estas conversaciones, algo que les hemos dicho a nuestros colegas estadounidenses en múltiples ocasiones»³⁹. Esto parece decantar la postura de Rusia, a quien no le afectan directamente las tensiones entre norteamericanos y chinos en el mar de la China.

³⁵ SHUANG, Geng. «Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference» on May 6, 2019. Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1661163.shtml (Consultado el 3/1/2021).

³⁶ «Foreign Ministry: Sarmat, Avangard systems may be included in New START treaty», *Tass*. 01 November 2019. Disponible en: <https://tass.com/defense/1086515> (Consultado el 3/1/2021).

³⁷ President of Russia. «Meeting with Defence Ministry leadership and heads of defence industry enterprises». December 5, 2019. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62250> (Consultado el 3/1/2021).

³⁸ MORRISON, Tim. «Transcript: Special Presidential Envoy Marshall Billingslea on the Future of Nuclear Arms Control», *Hudson Institute*, May 22, 2020. Disponible en: <https://www.hudson.org/research/16062-transcript-special-presidential-envoy-marshall-billingslea-on-the-future-of-nuclear-arms-control> (Consultado el 3/1/2020).

³⁹ TÉTRAULT-FARBER, Gabrielle. «Russia rejects U.S. terms, sees 'minimal' chance to extend New START nuclear pact», *Reuters*, September 21, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-nuclear-chances-idUSKCN26C1BE> (Consultado el 4/1/2021).

Además, mientras los estadounidenses se encuentren empeñados en resolver su problema con los chinos, menos presionados se verán para ejercer su acción exterior en las regiones de su interés.

En el verano de 2020, Rusia tenía reorganizadas sus fuerzas nucleares y las había dotado de nuevos materiales. Por ello, emitió por primera vez una doctrina nuclear con el nombre de *Principios básicos de la política estatal de la Federación de Rusia sobre la disuasión nuclear*. Esta doctrina hacía referencia a la disuasión y defensa de los intereses supremos de Rusia y sus aliados con armas nucleares, ya fuese ante un ataque o amenaza nuclear o de otro tipo⁴⁰.

La doctrina rusa llevó a Billingslea a realizar una nueva oferta en octubre de 2020. Esta vez, lejos de su postura inicial, propuso la extensión durante un año del tratado y la condición previa de la congelación de todo tipo de ojivas nucleares estadounidenses y rusas, demostrable mediante un sistema de verificación⁴¹. Sin embargo, aunque los rusos aceptaron la extensión, insistieron en su oferta de diálogo sin condiciones previas, ya que estas se encontraban fuera del marco del tratado⁴².

Aunque los norteamericanos interpretaron que el acuerdo estaba próximo a alcanzarse, a los pocos días los rusos rechazaron explícitamente las medidas de verificación, declarando Ryabkov que «el grado de nuestras diferencias es bastante significativo». En cuanto al tema de la verificación parece que Rusia no se encuentra dispuesta a la declaración de sus armas nucleares tácticas ni a que se monitoricen sus lugares de producción. El punto de vista ruso es que los norteamericanos deberían retirar las armas nucleares no estratégicas de los territorios de sus aliados europeos, así como desmantelar la infraestructura que permita su rápido despliegue⁴³.

⁴⁰ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence, 8 June 2020. 10:31. Disponible en: https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094 (Consultado el 16/8/2020).

⁴¹ SIMMONS, Ann M.; GORDON, Michael R. «White House Dismisses Putin Proposal to Extend New START Arms-Control Pact», *The Wall Street Journal*, Updated Oct. 16, 2020. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/white-house-dismisses-putin-proposal-to-extend-new-start-arms-control-pact-11602879830> (Consultado el 4/1/2020).

⁴² President of Russia. «Meeting with permanent members of the Security Council». October 16, 2020. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64238> (Consultado el 4/1/2020).

⁴³ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. «Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov's interview with the Kommersant newspaper, published on October 22, 2020». Disponible en: https://www.mid.ru/en/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/4402033 (Consultado el 4/1/2021).

Ante la imposibilidad de un acercamiento de posturas, el asesor de seguridad de la Casa Blanca, Robert O'Brien, se vio forzado a declarar que se había desmoronado cualquier posibilidad de llegar a un acuerdo. Algunas fuentes estadounidenses reconocieron que su Administración había sido demasiado ambiciosa, intentando impulsar una iniciativa desmesurada en el último minuto. Dentro de esta corriente de pensamiento destaca Richard Burt, antiguo embajador estadounidense en Alemania y negociador del Tratado START-I⁴⁴.

Debido al fracaso en las negociaciones y al conflicto interno por la disputa electoral de los candidatos a la Casa Blanca, el ministro ruso de Exteriores, Serguei Lavrov, no consideró que recibiría ninguna propuesta coherente por parte de Trump ni de Biden, por lo que el año 2020 ha finalizado a la espera de que se «asiente el polvo» del proceso electoral para retomar las conversaciones en torno al tratado. Además, después de una reunión en Sochi entre el presidente Putin, sus Fuerzas Armadas y la industria de defensa, los rusos llegaron a la conclusión de que pueden vivir sin el New START, ya que tienen todo lo necesario para garantizar su supervivencia⁴⁵.

En estas circunstancias, el presidente electo estadounidense, Joe Biden, asumirá su cargo el 20 de enero de 2021 con un escaso margen de 16 días para tomar acción antes del 5 de febrero, fecha en que el tratado expirará.

Biden ha reiterado en numerosas ocasiones su apoyo a la extensión durante cinco años del New START, pero en su equipo existe el debate sobre cuál debería ser la duración adecuada. Igualmente, el nuevo equipo de gobierno debe plantearse la continuidad del concepto de «congelación de ojivas» heredado de la Administración Trump. A la par, Biden debe enfrentarse a asumir la continuidad del programa nuclear de Trump o, por el contrario, reducirlo para poner un mayor énfasis en las capacidades convencionales, cibernéticas y asimétricas⁴⁶.

⁴⁴ SELIGMAN, Lara; BENDER, Bryan. «Hopes dim for nuclear agreement with Russia before Election Day» Politico 10/23/2020. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/10/23/nuclear-agreement-russia-election-day-431369> (Consultado el 4/1/2021).

⁴⁵ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. «Foreign Minister Sergey Lavrov's interview with Russian and foreign media on current international issues. Moscow, November 12, 2020, 12 November 2020». Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4429844 (Consultado el 4/1/2020).

⁴⁶ SALAMA, Vivian. «Biden eyes cuts to Trump nuclear program as critical arms control deadline with Russia looms», CNN. Tuesday, December 29 2020. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2020/12/29/politics/biden-nuclear-cuts-arms-control-russia/index.html> (Consultado el 4/1/2020).

Conclusiones

La cuestión nuclear y la falta de acuerdos en este sentido no son más que una consecuencia de un nuevo orden mundial en el que la disputa por los espacios de poder está todavía lejos de dirimirse. En este entorno de realismo ofensivo entre potencias globales y regionales quedan atrapadas grandes áreas regionales en las zonas de tensión, como bien puede ser caso del teatro europeo.

Con la conclusión del Tratado INF, este teatro volvió a activarse, en lo que respecta a la posibilidad del despliegue y empleo de armas nucleares. Con la posible extinción del Tratado New START, este riesgo se amplía e incrementa en toda la región euroatlántica. No es descartable que se vuelvan a plantear opciones de respuesta nuclear muy parecidas a las de la pasada Guerra Fría, entre las que la «respuesta flexible» podría ser especialmente peligrosa para Europa.

Esta opción se contemplaba como una reacción nuclear proporcionada ante un acontecimiento, para de este modo evitar una escalada mayor. Con las armas nucleares subestratégicas y estratégicas renovadas, todas las posibilidades podrían ponerse de nuevo sobre el tablero nuclear.

Por ello, es tan importante que no se libere un sello más de la tapa de esta auténtica caja de Pandora, como lo puede constituir el Tratado New START, e intentar volver a las conversaciones en las que se puedan dirimir las diferencias relativas a las armas no-estratégicas. El retorno a esta situación sería beneficioso para todas las partes interesadas, y especialmente para los europeos, que geográfica y diplomáticamente se encuentran en medio de la disputa.

Las opciones para Biden y Putin pueden ir desde la poco probable renovación del tratado hasta la no deseada extinción de este. Entre medias parece más práctica una extensión, buscando tiempo para abrir nuevos espacios de negociación y plantear una nueva estrategia de seguridad nuclear, al menos en lo que respecta a la administración estadounidense entrante. El plazo máximo de cinco años parece demasiado extenso, por lo que un periodo algo superior a un año podría ser el adecuado para que, tal como dice el ministro Lavrov, se «asiente el polvo» sobre la mesa de negociaciones.

Es muy posible que el nuevo presidente estadounidense tenga que limar las diferencias entre republicanos y demócratas en el Congreso, en una forma parecida a la que hiciera Obama para alcanzar el New START en 2010. Si se consiguiese una renovación efectiva

de la tría nuclear norteamericana, cabe la probabilidad de que esta llevase de la mano el acuerdo para la renovación del tratado.

Está claro que las pretendidas negociaciones a tres bandas entre los actores globales no han surtido efecto, por encontrarse una gran disparidad de intereses y de relación de armamentos. Por este motivo, sería provechoso que se diferenciase el teatro euroatlántico del de Asia-Pacífico en cuanto a las negociaciones y que estas abarcasen objetivos menos ambiciosos, sobre los que construir poco a poco un nuevo régimen de no proliferación acorde a los nuevos tiempos. Esta diferenciación, más fácil de conseguir en el caso de las armas tácticas, debería ser detalladamente definida para las armas estratégicas especificando su potencia, alcance y emplazamiento.

La muestra del planteamiento de un objetivo no alcanzable a corto plazo ha sido el referido TPAN, que, empedrado de buenas intenciones, entrará en vigor este mes de enero. Las aspiraciones de colocar en el mismo cesto los problemas de reducción de armamentos, desarme y no proliferación han abierto una brecha entre países nuclearizados y no nuclearizados difícil de salvar. Además, si se sumasen a este tratado los países no nucleares de la Alianza Atlántica, estos dejarían de compartir la información que les proporcionan sus socios nucleares. Como resultado, estos Estados que ya cumplen con el TNP podrían perder referencias de importancia para su seguridad.

En todo caso, parece que, en un mundo cada vez más inestable, cualquier medida que incremente la seguridad no es suficiente. Por ello, se hace necesario plantear, en el marco de las alianzas y compromisos en los que España se encuentra inmersa, una mejor defensa antimisil y aérea que garantice la supervivencia ante una situación de riesgo nuclear. En función de los acontecimientos habría que diseñar nuevas doctrinas de empleo para las fuerzas armadas no preparadas para escenarios de ambiente nuclear.

*José Ignacio Castro Torres**

COR.ET.INF.DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Especialista NBQ

Analista del IEEE

03/2021

20 de enero de 2021

Mar Hidalgo García

Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y la transformación digital de la UE

Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y la transformación digital de la UE

Resumen:

Desde los años 70 —con el establecimiento del Grupo de Suministros de Materias Primas—, uno de los objetivos de Europa ha sido alcanzar un suministro seguro de materias primas para el sector industrial. La crisis sanitaria originada por el coronavirus ha provocado que se refuerce este concepto dentro de la UE, especialmente en lo que afecta al suministro de ciertos materiales minerales que son claves para tres sectores estratégicos: energías renovables, e-movilidad y defensa/aeroespacial.

Con este propósito, la Comisión Europea ha presentado un Plan de Acción para materias primas críticas. Con él se pretende avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en determinados minerales imprescindibles en las tecnologías necesarias para llevar a cabo la ansiada transición verde y digital.

Palabras clave:

Minerales estratégicos, materias primas, tierras raras, UE, China, transición verde, transición digital.

***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.

Decarbonisation and digital transformation: to be or not to be dependent on strategic minerals

Abstract:

Since the 1970s —with the establishment of the Raw Materials Supply Group— one of Europe's goals has been to achieve a secure supply of raw materials for the industrial sector. The health crisis caused by the coronavirus has caused this concept to be reinforced within the EU, especially as it affects the supply of certain mineral materials that are key to three strategic sectors: Renewable energies, e-mobility and defense/aerospace.

For this purpose, the European Commission has presented an Action Plan for critical raw materials. With it, it is intended to advance towards greater strategic autonomy in certain essential minerals in the technologies necessary to carry out the ambitious green and digital transition.

Keywords:

Strategic minerals, raw material, rare earths, EU, China, Green Transition, Digital Transition.

Introducción

Una de las muchas lecciones aprendidas de la crisis pandémica de la COVID-19 es que se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de la dependencia de los mercados exteriores en determinados sectores que son considerados estratégicos, así como los efectos negativos que han provocado las disrupciones de suministros en las cadenas de valor esenciales.

Esto no significa que estemos asistiendo al final de la globalización, sino todo lo contrario. Precisamente porque el mundo es global, la UE debe reinterpretar sus intereses para mantener o mejorar su posición económica en el ranking mundial, así como realinear sus intereses geoestratégicos para contrarrestar su excesiva dependencia de unas materias primas consideradas clave para la transición verde y digital.

Teniendo en cuenta las previsiones de crecimiento de la población mundial y la creciente demanda de energía, agua y alimentos, se espera que la competencia por los recursos naturales constituya el centro de todas las rivalidades geopolíticas. Todo ello agravado con un cambio climático —cuyas consecuencias ya estamos percibiendo en la actualidad— que obliga a avanzar hacia modelos económicos descarbonizados. Además, hay que añadir otro factor de presión en el uso de los recursos naturales: la transformación digital por el empleo de unos materiales minerales distribuidos de forma heterogénea en la corteza terrestre.

La sostenibilidad parece ser la única vía efectiva para poder hacer frente a estos desafíos sin precedentes a los que se enfrentará la humanidad en las próximas décadas. Así lo entiende la Unión Europea, que ya ha emprendido su transición hacia una economía verde y digital con la que pretende lograr una posición de liderazgo mundial, como siempre lo ha hecho con la lucha contra el cambio climático. Además, este nuevo modelo económico —potenciado y acelerado por la pandemia— es el camino que va a guiar la recuperación económica y social de la crisis sanitaria en toda la Unión.

Para llevar a cabo esta transición verde y digital, la UE necesita disminuir su dependencia de determinadas materias primas necesarias desde un punto de vista tecnológico. Una economía más resiliente necesita un suministro de estas materias más seguro y sostenible. De lo contrario, tal y como declaró Maroš Šefčovič, vicepresidente de la Comisión Europea para Relaciones Institucionales: «La UE no puede cambiar su

dependencia de los combustibles fósiles por una dependencia de materias primas críticas»¹.

Para avanzar hacia esta autonomía estratégica en las tecnologías necesarias para esta transición verde y digital, la Comisión Europea presentó, en septiembre de 2020, el documento de Comunicación titulado *Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*². Este documento reafirma los principios de establecidos en la Iniciativa sobre materias primas lanzada en 2008 con el objetivo de asegurar el suministro seguro y sostenible de minerales necesarios para la industria y la sociedad. Esta iniciativa se basaba en tres pilares esenciales: un suministro justo y seguro de materias primas a través de los mercados internacionales, un suministro sostenible dentro de la UE y un uso más eficiente de las materias primas mediante procesos de reciclado. Todo ello teniendo en cuenta el modelo económico y de competitividad establecido en el programa de investigación e innovación Horizonte 2020³.

Una vez alcanzada esta fecha y con la presencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, la Unión Europea necesita ahora más que nunca abordar la seguridad del suministro de determinadas materias primas si pretende seguir apostando por un crecimiento verde y digital para su ambicioso plan de recuperación de la pandemia. El Pacto Verde Europeo⁴ difícilmente se podrá llevar a cabo sin el acceso a determinados materiales necesarios para la fabricación de turbinas eólicas, paneles solares o baterías para los coches eléctricos. Además de estos materiales relacionados con las tecnologías limpias, existen otros que son imprescindibles para el sector aeroespacial, de defensa, farmacéutico o tecnológico, tal y como se recoge en la Estrategia de la Industria de la UE⁵.

Consciente de este gran desafío, la Comisión ha presentado tres documentos clave para focalizar los esfuerzos y garantizar un suministro de materias primas más seguro y sostenible para la UE: el Plan de Acción para materias primas críticas (Action Plan on Critical Raw Materials), la Lista de Materias primas críticas de 2020 (CRMs List 2020) y

¹ «Speech by VP Šefčovič at Critical Raw Materials...» (europa.eu). Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1558

² Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849>

³ Disponible en: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

⁴ Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

⁵ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0102>

el estudio prospectivo *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU-A Foresight Study*, sobre las materias primas críticas para ciertos sectores estratégicos en dos horizontes, 2030 y 2050.

El Plan de Acción para materias primas críticas

Por lo que respecta al Plan de Acción⁶, en él se establecen cuatro objetivos y diez líneas de acción para cumplirlos con el propósito final de impulsar la autonomía estratégica de la Unión Europea en un mundo interdependiente. De esta forma, la UE sigue el mismo camino que ya han emprendido otros países como Japón y Estados Unidos para establecer su propia cadena de suministros de minerales. La alta dependencia de terceros países supone una gran vulnerabilidad para el crecimiento económico y para la seguridad. Sirva de ejemplo el reciente anuncio realizado por EE. UU. en el que declara que la excesiva dependencia de materiales del exterior, y en concreto de China, es una cuestión de emergencia nacional⁷.

Según se recoge en este Plan de Acción, la UE tiene que diversificar el suministro de materias minerales críticas, así como hacer un mejor uso de los recursos disponibles dentro de su territorio, aplicando para ello la normativa más estricta desde un punto de vista medioambiental y social.

La reutilización, la reparación y el reciclado de los productos van a constituir otras de las prioridades de la UE para contrarrestar su vulnerabilidad respecto a la dependencia de exterior de estos materiales minerales críticos. El caso más extremo de esta dependencia lo constituyen el grupo de tierras raras, de las que la UE depende casi en un 98 %.

Por otro lado, también será necesario apoyar la investigación e innovación de alternativas al uso de estas materias minerales críticas, así como para poder hacer un uso más eficiente de las mismas.

Y, finalmente, puesto que la UE seguirá dependiendo de la explotación de estos recursos minerales en terceros países en unos mercados cada vez más complicados e

⁶ Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849>

⁷ Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-domestic-supply-chain-reliance-critical-minerals-foreign-adversaries/>

impredecibles, será necesario establecer una política comercial estratégica basada en una diplomacia económica.

**OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN
SOBRE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS DE LA UE**

OBJETIVO 1: Cadenas de valor resilientes para los ecosistemas industriales de la Unión

Acción 1 – Puesta en marcha de una alianza europea sobre materias primas, impulsada por la industria, en el tercer trimestre de 2020. Su objetivo inicial será generar resiliencia y autonomía estratégica abierta para la cadena de valor de las tierras raras y los imanes, para posteriormente extender su labor a otros ámbitos de las materias.

Acción 2 – Desarrollo de criterios de financiación sostenible para los sectores minero, extractivo y de transformación en los actos delegados sobre taxonomía para finales de 2021.

OBJETIVO 2: Uso circular de recursos, sostenibilidad de los productos e innovación

Acción 3 – Poner en marcha en 2021 actividades de investigación e innovación en el terreno de las materias primas fundamentales, en relación con el tratamiento de residuos, los materiales avanzados y la sustitución, en el marco del programa Horizonte Europa, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los programas nacionales de investigación e innovación (I+D+i).

Acción 4 – Identificar el suministro potencial de materias primas secundarias procedentes de reservas y residuos de la UE e identificar proyectos de recuperación viables de aquí a 2022.

OBJETIVO 3: Suministro procedente de la Unión Europea

Acción 5 – Identificación de proyectos y necesidades de inversión en el ámbito de la minería y la transformación, y de oportunidades de financiación conexas para las materias primas fundamentales en la UE que puedan estar operativos, a más tardar, en 2025, dando prioridad a las cuencas mineras.

Acción 6 – Desarrollo de conocimientos y capacidades en los ámbitos de la minería, la extracción y las tecnologías de transformación como parte de una estrategia de transición equilibrada en las regiones en transición de 2022 en adelante.

Acción 7 – Despliegue de programas de observación de la Tierra y teledetección para la exploración de recursos, el desarrollo de operaciones y la gestión ambiental posterior al 16 cierre de explotaciones.

Acción 8 – Desarrollo, a partir de 2021, de proyectos de I+i en el marco del programa Horizonte Europa sobre procesos para la explotación y el tratamiento de materias primas fundamentales, con objeto de reducir sus efectos ambientales.

OBJETIVO 4: Diversificar el suministro desde terceros países

Acción 9 – Desarrollo de asociaciones internacionales estratégicas y de financiación conexa para asegurar un suministro diversificado y sostenible de materias primas fundamentales, incluido a través de la eliminación de las distorsiones en las condiciones del comercio y la inversión, comenzando por asociaciones piloto con Canadá, con los países interesados de África y con la vecindad de la UE en 2021.

Acción 10 – Promoción de prácticas mineras responsables con respecto a las materias primas fundamentales a través del marco normativo de la UE (propuestas en 2020-2021) y de la cooperación internacional pertinente.

La Lista de materias primas críticas de 2020, cada vez más larga

Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión Europea también ha actualizado la Lista de materias primas críticas (CRMs List 2020)⁸. Esta lista se publica desde 2011 y se actualiza cada tres años. Con el transcurso de los años han ido cambiando los criterios de clasificación y el número de materiales incluidos. Se trata, por tanto, de una lista viva que recoge la creciente demanda de ciertos minerales como consecuencia del auge de las nuevas tecnologías digitales y del logro de los objetivos climáticos. Además de la demanda, también se tienen en cuenta factores geopolíticos que pueden afectar al suministro en un futuro cercano, como la aparición de nuevas potencias con una creciente demanda interior y con un mayor peso geopolítico capaz de alterar el acceso a determinadas materias primas críticas, como es el caso de China.

En la lista de 2020 se han incluido 30 materiales. Por primera vez, aparecen la bauxita, el litio, el titanio y el estroncio, y se ha eliminado el helio por haber disminuido su

⁸ Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849>

importancia económica. De todos ellos, el litio merece una atención especial, ya que se estima que la UE necesitará 18 veces más litio en 2030 y 60 veces más en 2050.

El informe Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU-A Foresight Study

El informe⁹, publicado también en septiembre de 2020, arroja pocas dudas sobre la situación de vulnerabilidad de la UE en su dependencia de materiales críticos y en la necesidad de avanzar hacia una soberanía tecnológica. En esta «reindustrialización digital» de la UE —que se considera clave para la superación de la crisis económica resultado de la COVID-19— se debe garantizar tanto el suministro de ciertos minerales críticos como las tierras raras, el galio, el germanio y los minerales del grupo del platino, y fortalecer las oportunidades de fabricación y ensamblaje de los componentes críticos para los sectores que son considerados estratégicos: energías renovables, movilidad eléctrica (*e-mobility*) y defensa/aeroespacial.

Aunque existan muchas dificultades a la hora de determinar con precisión el suministro de estos minerales en el futuro —debido principalmente a la ruptura del equilibrio entre la oferta y la demanda en unos mercados que tienden a ser poco transparentes¹⁰—, los datos aportados por este informe pueden considerarse preocupantes. Las cifras aportadas reflejan una realidad que no puede ser por más tiempo ignorada: si la UE no quiere descolgarse del grupo de potencias tecnológicamente avanzadas, debe limitar su dependencia del exterior de unos minerales cuya demanda se espera que se dispare a corto y medio plazo.

El informe incluye nueve tecnologías que son claves para alcanzar las ambiciones climáticas y la transformación digital, y también estratégicas desde el punto de vista de la defensa y el sector aeroespacial. Todas ellas dependen de materias primas críticas y de productos relacionados, que, con carácter general, tienen a China como principal suministrador.

En el caso de las baterías de litio, China proporciona el 66 % del producto final, mientras que la UE solo lo hace en un 1 %. Por lo que respecta a las células de combustión

⁹ Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>

¹⁰ Disponible en: <https://www.houstonchronicle.com/business/energy/article/Mineral-markets-lack-transparency-13683040.php>

basadas en los minerales del grupo del platino, son EE. UU. y Canadá, junto con Japón y Corea del Sur, quienes dominan la producción, con un 48 % y un 51 %, respectivamente. La UE apenas alcanza el 1 %.

En la energía eólica, en la que se necesitan las tierras raras, la UE solo proporciona el 1 % de estas materias primas, siendo China quien ostenta el monopolio de estas. Sin embargo, en cuestión del montaje la UE supera el 50 % de la cuota mundial. En la tecnología fotovoltaica, la UE tampoco arroja cifras mejores, ya que solo proporciona un 1 % de los ensamblajes basados en silicio.

Otra de las tecnologías clave del futuro descarbonizado la constituyen los motores de tracción eléctrica, parte esencial de los vehículos eléctricos (*e-vehicles*). En este caso son las tierras raras y los boratos —integrantes de los imanes permanentes— las materias asociadas a los riesgos de suministros, al ser China quien domina el mercado. En cuanto a la fabricación de este tipo de motores, la UE solo alcanza la cuota del 8 % de un mercado dominado por Japón con un 60 % de cuota.

Las tecnologías digitales también están condicionadas por el suministro de varios elementos como el cobre, el galio, el germanio, el oro, el indio, las tierras raras, el tántalo y los metales del grupo del platino. En este caso, China y los países africanos son los principales suministradores, con unas cuotas del 41 % y del 30 %, respectivamente. La UE es también muy dependiente de terceros países, principalmente del sudeste asiático, para en el montaje de los componentes relacionados con las altas tecnologías.

En el campo de la robótica, la UE solo produce un 2 % de los 44 materiales implicados. China es el mayor suministrador (52 %), seguido de Sudáfrica (15 %) y Rusia (9 %). Sin embargo, el papel de la UE en el procesamiento de componentes y en el montaje es más destacado, con unas cuotas del 21 % y del 41 % del suministro mundial, respectivamente.

En la tecnología empleada en los *unmanned aerial vehicle* (UAV) y drones, la UE también presenta una alta dependencia de suministradores externos tanto en las materias primas como en los componentes. Una vez más, China proporciona una tercera parte de las materias primas, seguida de Sudáfrica con un 7 % y Rusia con un 6 %. La ventaja en este caso es que el 50 % restante está en manos de muchos suministradores pequeños, lo que supone un alivio de cara a la diversificación.

También los materiales necesarios para la fabricación aditiva y la impresión 3D muestran una alta dependencia de China, que alcanza la cuota del 35 %, mientras que la UE proporciona solo un 9 %. Sin embargo, por lo que respecta a los materiales procesados, la UE cubre casi la mitad del suministro mundial.

Objetivo: Evitar la dependencia de China

La urgencia en abordar la crisis climática mediante la descarbonización de las economías y la carrera para liderar la versión digital del mundo a través del 5G y la inteligencia artificial (IA) han colocado a los minerales estratégicos en el centro de una competencia que puede influir en nuevos alineamientos geoestratégicos¹¹. Para la UE, esta cuestión es especialmente preocupante debido a la excesiva dependencia ya comentada con anterioridad.

Según señala el Banco Mundial, la demanda de algunos minerales como el aluminio, el cobalto, el hierro, el plomo, el litio, el manganeso y el níquel —relacionados con las baterías de almacenamiento eléctrico— puede ser superior al 1000 % de aquí a 2050. Si a esto se añade que la UE depende entre un 75 % y un 100 % de la mayoría de estos metales, es evidente la alta vulnerabilidad y la escasa resiliencia que puede presentar el ecosistema industrial de la UE en un futuro cercano¹².

China no solo comercializa el 90 % del suministro mundial de las tierras raras, sino que también su estrategia comercial está volcada en la explotación de recursos mineros en otras regiones como América Latina, África, Australia o Groenlandia¹³. Estas participaciones se realizan, en muchas ocasiones, gracias al apoyo estatal que tienen las empresas chinas y que les permite competir en unas condiciones imposibles para otras empresas, dotando además a las poblaciones locales de infraestructuras como autopistas, redes ferroviarias u hospitales. Y se pueden citar varios ejemplos: en la República del Congo, China obtuvo los derechos de las minas de litio, cobalto y coltán. En Kenia, China ha proporcionado 666 millones de dólares para la construcción de un centro tecnológico para ofrecer internet en Konza, cerca de Nairobi, probablemente a cambio de conseguir alguna licencia en los proyectos de prospección de petróleo, oro y

¹¹ Disponible en: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1927.pdf>

¹² Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

¹³ Disponible en: <https://www.mining.com/us-steps-up-efforts-to-limit-chinas-control-of-critical-minerals/>

tierras raras. Camerún, Angola, Tanzania y Zambia también son objetivos mineros del gigante asiático. En el caso concreto de Tanzania, es de especial interés por disponer de tierras raras como el neodimio y el praseodimio, que son claves para la tecnología de las municiones guiadas de precisión¹⁴.

Este monopolio es especialmente preocupante en el caso de la defensa, ya que China es el productor global del 58 % de las materias primas claves por sus aplicaciones militares. El riesgo de una disrupción del suministro es alto por imposiciones de restricciones a la exportación o al aumento de tasas. Incluso no se descarta que China pudiera utilizar las tierras raras como un arma geopolítica, como ya hizo con las restricciones a Japón por las disputas en el mar del Sur de China en 2010. Esta situación provocó el aumento de precios y una carrera para garantizar su suministro con la apertura de nuevos proyectos mineros fuera de China, muchos de los cuales no resultaron viables al volver a bajar los precios.

China también intentó, en 2010, disminuir las exportaciones de estos minerales alegando motivos de contaminación interior, pero la Organización Mundial del Comercio dio la razón a EE. UU., Japón y la propia UE, que actuaron como demandantes de una situación que vulneraba las reglas del comercio internacional.

A medida que China se consolida como potencia mundial también lo hace su influencia en las organizaciones internacionales. A este respecto, cabe destacar la mayor presencia en las instituciones de estandarización como la ISO (International Organization for Standardization). Hasta la fecha, la creación de normas era un terreno dominado principalmente por EE. UU., UE y Japón. Sin embargo, con la aparición de las nuevas tecnologías, como el 5G, la inteligencia artificial, las *smart cities* o el internet de las cosas, China ocupa cada vez más un papel destacado en el establecimiento de las nuevas normas, en el que aparezcan criterios que reflejen sus propios intereses. Esta situación puede considerarse un objetivo más de la estrategia geopolítica comercial de China en relación con las nuevas tecnologías, la utilización de materiales críticos y su interés en desarrollar su Belt and Road Initiative. De esta forma, también ejerce su influencia a través del reconocimiento mutuo de la normativa empleada por China y por los países por los que transcurre la iniciativa¹⁵, lo que facilita las transacciones comerciales.

¹⁴ Disponible en: https://www.army.mil/article/227715/an_elemental_issue

¹⁵ Disponible en: <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/china-and-new-geopolitics-technical-standardization>

China no cesa tampoco en su empeño de buscar la justificación para poder restringir sus exportaciones de las materias primas estratégicas. Recientemente se ha aprobado una ley que permite la restricción de exportaciones de material sensible para proteger la seguridad nacional, lo que ha levantado la sospecha de que, entre estos materiales, se encuentren las tierras raras y otros minerales¹⁶. Este anuncio de restringir exportaciones alegando motivos de seguridad no es sino la respuesta a una postura similar estadounidense¹⁷. La seguridad nacional se ha convertido, por tanto, en un elemento con un gran poder disruptivo en el mercado de los minerales estratégicos y se puede deducir que China y EE. UU. tienen una visión común: los minerales estratégicos son una cuestión de seguridad nacional¹⁸.

Este tipo de legislación reafirma la necesidad de evitar seguir dependiendo de la posición monopolística de China, en un mercado cada vez más opaco y sin garantías. EE. UU. y Japón ya han tomado medidas para diversificar sus suministros, poniendo ambos la mirada en los recursos minerales de Australia y, en el caso estadounidense, estableciendo acuerdos con Canadá¹⁹. También los nuevos espacios como el Ártico o la minería marina abren las puertas a la obtención de estos minerales críticos en otras zonas geográficas.

Por su parte, tal y como se menciona en el Plan de Acción de la UE, uno de los objetivos es, precisamente, disminuir la dependencia de China con la búsqueda de nuevos suministradores empleando para ellos la denominada «diplomacia económica». También el reciclado, la economía circular y la explotación de recursos propios son otras de las opciones que la UE debe llevar a cabo para lograr disminuir su vulnerabilidad respecto al suministro de China de estos materiales.

Puede que estemos asistiendo al principio del fin del monopolio de China en el caso de las tierras raras. Por poner un ejemplo a este optimismo, se estima que cinco proyectos —el Nechalacho de Canadá, el Zandkopsdrift en Sudáfrica, el Bear Lodge de EE. UU., el Kvanefjel al sur de Groenlandia y el Dubbo Zirconia en Australia— podrían satisfacer

¹⁶ Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-new-export-control-law-restrictions-imposed-23-items-technology/>

¹⁷ Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-17/china-lawmakers-pass-export-control-law-protecting-vital-tech>

¹⁸ Disponible en: <https://www.mining.com/web/the-impact-of-critical-minerals-on-national-security/>

¹⁹ Disponible en: <https://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2020/01/canada-and-us-finalize-joint-action-plan-on-critical-minerals-collaboration.html>

un tercio de la demanda mundial de tierras raras²⁰. Pero para que la producción tenga lugar, es necesario tener una visión a largo plazo y no dejarse influenciar por los vaivenes de los precios de los minerales, principalmente cuando estos bajan y desciende el interés en invertir en su explotación por la pérdida de rentabilidad.

Explotación de los recursos en la UE: sí, pero no de una forma segura y sostenible

Como ya se ha comentado, la UE parece que ya ha tomado una decisión firme para disminuir su alta dependencia de China, tal y como se propone en el Plan de Acción sobre materias primas críticas. Además del aumento de eficiencia y la reutilización de los minerales, una de las medidas que se contemplan en el Plan es la explotar los propios recursos mineros presentes en la UE²¹. A pesar de que se trata de una medida coherente —puesto que en Europa existen yacimientos de algunas de estas materias minerales críticas que se encuentran contempladas en la Lista de 2020—, no cuenta con todo el apoyo de la sociedad, al menos en España.

El 26 de octubre, la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico abrió, para consulta pública, una *Hoja de Ruta para la gestión sostenible de Materias Primas Minerales*. El objetivo de esta consulta «es recopilar las opiniones de personas y entidades interesadas para identificar las prioridades y recursos necesarios, así como los principales retos para el desarrollo sostenible de las materias primas minerales y las posibles medidas para superarlos»²².

Desde 2007, en España se ha producido un aumento del número de licencias de prospección y en la concesión de nuevos proyectos mineros, gracias al impulso que se está dando al sector a través de las instituciones europeas y gobiernos regionales, cuyo respaldo definitivo se ha visto reflejado en la publicación del Plan de Acción de la UE²³.

Entre las opiniones en contra de la explotación minera, destacan la de los grupos ecologistas que ven en este nuevo auge de la minería una actividad especulativa y un

²⁰ RIESGO GARCÍA, M. V and col. «Rare earth elements mining investment: It is not all about China» *Resources Policy*, Vol. 53, 2017, pp. 66-76. ISSN 0301_4207

²¹ Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-mining-idUSKBN2402JT>

²² Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-miteco-abre-el-proceso-de-consulta-previa-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-la- hoja-de-ruta-para-la-gesti%C3%B3n-sostenible-de-las-materias-primas-minerales/tcm:30-515883>

²³ Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-Mineria-Especulativa-en-Espana.pdf>

deterioro del medioambiente²⁴. También consideran que el término *minería sostenible* es una falacia y dudan de que la minería contribuya a lograr una economía climáticamente neutra al ser una actividad generadora de gases de efecto invernadero²⁵. Otro de los motivos argumentados en contra de la minería se basa en la cantidad que se podría extraer sería mínima, por lo que el coste económico, social y medioambiental no valdría la pena y supondría hipotecar a las generaciones futuras²⁶.

En contra de estos argumentos, otros sectores implicados inciden en los beneficios que aporta la industria extractiva al desarrollo de la sociedad española respecto a otros minerales extraídos fuera del territorio. Los minerales que se extraen en territorio nacional cumplen con la normativa europea y española frente a algunos minerales importados que han sido extraídos de zonas de conflicto o de zonas donde no se respetan los derechos humanos, ni el medioambiente ni la seguridad y salud de los trabajadores²⁷.

Otro argumento a favor de la explotación de los recursos minerales propios se basa en la introducción de las mejoras técnicas de los procesos para asegurar la prevención, mitigación y control de los efectos negativos medioambientales, así como el fomento de la economía circular para la gestión de los residuos. Además, el sector de la minería ofrece oportunidades de desarrollo de las zonas rurales, aunque para que este desarrollo sea pleno no solo basta con extraer los recursos, sino que también es necesario que el tratamiento posterior y toda la cadena de valor asociada también permanezcan localizados a nivel regional y nacional²⁸.

Un paso más allá: la búsqueda de alternativas

Uno de los objetivos del Plan de Acción de la UE para materias primas críticas establece la necesidad de apoyar la investigación e innovación de alternativas tanto al uso como a la obtención de estos materiales.

²⁴ Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/131926/>

²⁵ Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/154726/denuncian-la-hoja-de-ruta-para-el-lavado-de-cara-a-la-mineria/>

²⁶ Disponible en: <https://www.adanex.org>

²⁷ Disponible en: <https://cgeologos.es/noticia/el-icog-presenta-sus-consideraciones-a-la-hoja-de-ruta-para-la-gestion-sostenible-de-materias-primas-minerales>

²⁸ *Ibid.*

Son muchas las investigaciones que se están realizando en la actualidad que pueden suponer un alivio en la alta dependencia de terceros países para la obtención de materias primas críticas en los ámbitos tecnológicos y de las energías limpias.

La captación de helio-3 en la Luna para recursos energéticos y la extracción de minerales como las tierras raras de este satélite y en asteroides, pueden ser opciones viables a medio-largo plazo²⁹.

La fusión nuclear también es una apuesta de futuro para la UE como una alternativa tecnológica dentro del campo de las energías limpias. La fusión nuclear tiene el potencial de proporcionar una solución segura, asequible y sostenible para satisfacer las necesidades energéticas de la UE. Además, no genera residuos peligrosos y puede contribuir al logro de los objetivos climáticos³⁰.

La investigación sobre el uso de hidrógeno como combustible también ofrece resultados esperanzadores, sobre todo si procede de energías renovables. Este hidrógeno verde también es una pieza clave para transformar el sector de la energía de la UE en una economía climáticamente neutral. En este contexto, la Comisión Europea adoptó, en julio de 2020, una nueva estrategia sobre el hidrógeno³¹ junto con la Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético³².

Asimismo, la preocupación por la alta demanda de litio que se prevé en el futuro está acelerando la búsqueda de alternativas en las baterías, como el empleo de sodio, más abundante y repartido por toda la corteza terrestre³³.

Conclusiones

La realización del plan de la UE de alcanzar la neutralidad climática en 2050 y de llevar a cabo la transformación digital de su modelo económico depende de la disponibilidad

²⁹ CASTRO TORRES, José Ignacio. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento de Análisis IEEE 16/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA17_2020JOSCAS_astropolitica.pdf

³⁰ Disponible en: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/energy-research-and-innovation/nuclear-fusion_en

³¹ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0301&from=EN>

³² Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0299&from=EN>

³³ Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/la-bateria-ideal-cambiar-el-litio-por-el-sodio-para-converter-el-electrolito-en-solido/>

de determinados minerales críticos como las tierras raras, el litio o el cobalto cuya producción se encuentra concentrada, principalmente, en China.

La crisis sanitaria de la COVID-19 ha demostrado la facilidad y rapidez con la que se pueden interrumpir las cadenas de suministro y el colapso que provoca en los sectores estratégicos de cada nación.

La Comisión Europea ha presentado un Plan de Acción para materias primas críticas. Con él se pretende avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en determinados minerales imprescindibles en las tecnologías necesarias para llevar a cabo la ansiada transición verde y digital. Además de avanzar en la diversificación en el suministro de terceros países mediante la diplomacia económica, la UE pretende desarrollar su propia capacidad de extracción, procesado, reciclado, separación y purificación de ciertos minerales, y en especial de las tierras raras. También la UE está realizando esfuerzos en materia de investigación e innovación para la búsqueda de alternativas, tanto en la obtención de estos minerales como en las alternativas energéticas, como el hidrógeno verde.

Alcanzar los objetivos del Plan no será una tarea fácil, teniendo en cuenta las consecuencias geopolíticas del cambio de dependencia de países exportadores y la necesaria participación de la industria, la sociedad civil y los propios Estados.

En la actualidad existe un debate abierto entre defensores y detractores de la minería, especialmente en España, y es necesario tenerlo en cuenta. Pero también es preciso resaltar que, viendo la demanda de determinados minerales que se espera en el futuro, y aun considerando el reciclaje y la utilización de materias primas secundarias, la explotación de nuevos yacimientos resulta una opción real, accesible y asequible.

China y EE. UU. consideran el suministro seguro de estas materias primas minerales como un asunto de seguridad nacional. El comercio de estos minerales puede verse influenciado negativamente si ambas potencias utilizan este argumento en la batalla comercial que mantienen entre ellas.

La importancia de estos minerales es crítica para la UE. Sin ellos, puede verse descolgada en un futuro cercano del ranking de potencias tecnológicamente avanzadas y económicamente descarbonizadas, ya que estos materiales son clave para los sectores de las energías limpias, de la *e-movilidad* y de la defensa/aeroespacial. Para la UE y

para el resto de potencias, el ser o no ser depende de la capacidad de obtener un suministro seguro y sostenible de estas materias minerales críticas.

Al igual que el cambio climático es considerado en la actualidad como un riesgo para la seguridad, la interrupción del suministro de materias primas críticas y estratégicas también debería tener la misma consideración, por su repercusión en las economías y porque gran parte de los minerales críticos son parte esencial de las nuevas tecnologías aplicadas a la defensa.

*Mar Hidalgo García**
Analista del IEEE

04/2021

27 de enero de 2021

José Pardo de Santayana

**Modernización de las Fuerzas
Armadas chinas**

Modernización de las Fuerzas Armadas chinas

Resumen:

La China de Xi Jinping se ha marcado el objetivo de disponer en 2049 de una fuerza militar de primera categoría a nivel global. Sistemáticamente, se ha minusvalorado la capacidad de Pekín para superar los grandes obstáculos que se oponían a su desarrollo en los diferentes ámbitos.

Partiendo, a mediados del siglo pasado, de un ejército enorme pero muy deficiente, y habiendo tenido que sacrificar su modernización al desarrollo económico, en las últimas tres décadas las Fuerzas Armadas chinas han dado un salto asombroso.

Se debe contar seriamente con la hipótesis de que el gigante asiático llegue a conseguir el propósito de supremacía militar que se propone. Las consecuencias estratégicas serán enormes y ahora conviene ponderar con prudencia las decisiones que se vayan a tomar.

Palabras clave:

Ejército de Liberación del Pueblo, China, estrategia, supremacía militar, Xi Jinping.

***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 modernization of the Chinese Armed Forces

Abstract:

Xi Jinping's China has set itself the goal of having a world-class military force in 2049. The ability of Beijing to overcome the major obstacles to its development in the various fields has been systematically undermined.

Starting in the mid-20th century from an enormous but very deficient army and having had to sacrifice its modernization to economic development, in the last three decades, the Chinese Armed Forces have taken an astonishing leap.

The hypothesis that the Asian giant will achieve the proposed military supremacy must be seriously considered. The strategic implications will be enormous, and careful consideration should be given to the decisions now taken.

Keywords:

People's Liberation Army, China, strategy, military supremacy, Xi Jinping.

Introducción

Hasta hace unos pocos años, el consenso dominante afirmaba que la República Popular China (RPCh) seguiría el ejemplo de las otras naciones asiáticas que le precedieron en la modernización de sus sociedades —primero Japón y después los tigres asiáticos— y se democratizaría, siguiendo los patrones de desarrollo y modernidad de los Estados occidentales. Esta circunstancia hizo que no se prestara suficiente atención a las consecuencias estratégicas de la emergencia del gigante asiático¹.

Ahora sabemos que, en lo previsible, China no solo no va a converger hacia el modelo liberal-democrático, sino que está reforzando su perfil autoritario. El Partido Comunista Chino (PCCh) no deja lugar a duda sobre su rechazo del modelo occidental y propugna uno diferente inspirado en su historia y sus propias referencias civilizacionales.

Desde el punto de vista militar, más precavido en sus juicios porque siempre incorpora en sus planes la hipótesis más peligrosa, tampoco se llegó a ver a tiempo la trascendencia estratégica del ascenso del Dragón Rojo. Con el cambio de siglo, cuando la economía china empezaba a posicionarse entre las primeras del mundo, sus Fuerzas Armadas no daban signos de poder llegar a retar militarmente a la potencia hegemónica. Según el informe al Congreso del Departamento de Defensa de los EE. UU. del año 2000 —el primero de la serie de informes anuales—, se trataba de un ejército considerable, pero en su mayoría arcaico, que no se ajustaba a las ambiciones a largo plazo del PCCh².

Sin embargo, la evolución de la RPCh tanto en lo económico, pero sobre todo en lo militar, ha superado las previsiones y en el XIX Congreso del PCCh, celebrado en octubre de 2017, Xi Jinping anunció que el objetivo del Ejército de Liberación del Pueblo (ELP) es convertirse en 2049 en unas Fuerzas Armadas de primera categoría a escala global.

Aunque todo juicio de futuro es incierto, la pretensión china tiene alta credibilidad: las reformas iniciadas en las últimas décadas están dando resultados, el ritmo de transformación de las Fuerzas Armadas chinas es asombroso y en la actualidad la RPCh ya ha alcanzado la excelencia en algunas capacidades militares. La posibilidad de que el gigante asiático llegue a convertirse en una potencia militar de primer orden, no inferior

¹ O'BRIAN, Robert C. «How China Threatens American Democracy. Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2020.

² *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. Annual Report to Congress*. Departamento de Defensa de los EE. UU., p. i.

a ninguna otra, parece bastante probable, al menos si se considera en términos regionales asiáticos. La tiranía de la distancia (figura 1) y la gran vulnerabilidad de las fuerzas navales de superficie, columna vertebral de la talasocracia norteamericana, hacen que, aunque EE. UU. siga siendo militarmente superior a nivel global, pueda dejar de serlo en el teatro Indo-Pacífico. Este documento defiende que, en tales circunstancias, la principal hipótesis de trabajo debe ser aquella que considera que en un par de décadas el ELP se convertirá en unas fuerzas armadas de primera categoría a escala global.



Figura 1. Tiranía de la distancia que separa a EE. UU. del mar Meridional de China. Fuente. Heritage Foundation.

Antecedentes: el ELP se sacude las telarañas

Creado en 1927 por Mao Zedong, el entonces Ejército Rojo salió victorioso después de dos décadas de guerra contra los nacionalistas de Chiang Kai-Shek y las fuerzas de ocupación japonesas. Aunque muy inferior tecnológicamente, el ELP combatió contra los EE. UU. en las guerras de Corea (1950-1953) y Vietnam (1959-1975). Las Fuerzas Armadas chinas emergieron de la Revolución Cultural (1966-1976) como un pilar

fundamental del poder del PCCh, aunque su capacidad propiamente militar era muy deficiente, como quedó claramente de manifiesto con su derrota en la guerra chino-vietnamita de 1979³.

Desde el nacimiento de la RPCh, su política de defensa ha estado presidida por el firme propósito de dotarse de la capacidad para impedir que una o varias potencias extranjeras pudieran volver a dictar su futuro, como ocurrió en el siglo de las humillaciones. Las guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860) y la consiguiente pitanza geopolítica de las potencias del momento por hacerse con los despojos del Imperio chino son consideradas —no sin razón— como una infamia histórica que ha puesto al orgulloso Reino del Centro a la defensiva frente al dictado del mundo occidental, con un particular resentimiento hacia Japón y rivalidad con Rusia.

No obstante, al llegar al poder en 1978, Deng Xiaoping dio baja prioridad a la defensa. El objetivo esencial de la política china fue el crecimiento económico, al que se supeditaron todas las líneas de acción del país, incluida la política exterior, con alguna línea roja como Taiwán⁴. Deng intentaba evitar conflictos exteriores que pudieran poner en peligro la prioridad del desarrollo económico. Además, una política de bajo perfil debía reducir la natural resistencia que un país de las dimensiones de China encontraría para abrirse paso en la escena internacional.

El visionario líder chino diseñó una estrategia a largo plazo cuyo resultado sabía que no llegaría a ver. No renunció a que China recuperara la centralidad perdida, lo que exigiría en su momento unas fuerzas armadas modernas y potentes, pero pensaba que sería imposible conseguir dicho objetivo sin una base previa económica y científico-tecnológica. Por entonces —tras la breve guerra fronteriza de 1969—, la principal preocupación estratégica venía de la intensa rivalidad con la Unión Soviética. Se imponía, pues, un masivo despliegue terrestre orientado a la frontera septentrional. La otra gran vulnerabilidad estratégica eran los territorios occidentales de Tíbet y Sinkiang, de tendencias secesionistas. Sin embargo, si China quería llegar a ser una potencia regional dominante, antes o después el teatro estratégico por excelencia habría de ser el de los mares colindantes y el acceso libre a los océanos Índico y Pacífico (figura 2).

³ «China Military Power. Modernizing a Force to Fight and Win», *Defense Intelligence Agency*, enero de 2019.

⁴ FANJUL, Enrique, «Luces y sombras de la nueva política exterior china», *Real Instituto Elcano*, 7 de enero de 2016.



Figura 2. Geoestrategia china de acceso a los océanos Índico y Pacífico. Fuente. Elaboración propia.

En 1989, con la crisis de Tiananmén, devino el primer gran contratiempo. El ELP intervino contra los manifestantes, dañando su imagen tanto dentro como fuera de sus fronteras. China ha sufrido desde entonces un riguroso embargo de armamentos por parte de las potencias occidentales. La supervivencia del régimen y el temor a la injerencia extranjera reforzaron su prioridad estratégica.

La aplastante victoria de EE. UU. frente a Sadam Husein en la segunda guerra del Golfo (1990-1991), que dio lugar a la Revolución de Asuntos Militares en EE. UU., encendió las alarmas en Pekín. La superioridad tecnológica norteamericana había barrido del mapa al que era considerado el cuarto ejército del mundo: potente, bien armado y aguerrido en la reciente guerra contra Irán (1980-1988).

El ELP comenzó a cambiar su enfoque estratégico de la guerra terrestre prolongada a gran escala, que caracterizó la «Guerra Popular» de Mao Zedong, por la lucha en conflictos regionales de pequeña escala a lo largo de la periferia de China. La doctrina de la «Defensa Activa» se centró en desarrollar lo que se llama «guerra popular bajo condiciones modernas», y podría describirse como «guerras locales bajo condiciones de alta tecnología». Esta doctrina abordaba la respuesta rápida a una serie de contingencias

a lo largo de las fronteras terrestres y marítimas de China, en particular dentro de un marco estratégico que abarca los mares Oriental y Meridional de China. Si surgían conflictos relacionados con sus intereses dentro de este marco estratégico, China esperaba encontrar un enemigo más avanzado tecnológicamente, como EE. UU. o Japón⁵.

El nuevo panorama internacional creado por el final de la Guerra Fría y el interés de Pekín por la reunificación de Taiwán —tanto por razones de identidad nacional como de su posición estratégica clave (figura 2)— también requerían una revisión estratégica a fondo. El PCCh comprendía las graves deficiencias de sus Fuerzas Armadas y estableció objetivos a largo plazo para fortalecerlas y transformarlas en relación con las grandes aspiraciones nacionales.

La reforma militar china y la reorientación estratégica se vieron muy favorecidas por la mejora de las relaciones con Moscú. El Kremlin aprovechó el aislamiento internacional que China sufría para venderle gran cantidad de armamento, primero ligero y progresivamente de mayor desarrollo, convirtiéndose en el principal socio para la modernización militar de la potencia emergente. Se inició también un complejo proceso de medidas de confianza y delimitación de la frontera común que permitió su progresiva desmilitarización y el desplazamiento del esfuerzo militar chino del norte al este y del Ejército de Tierra a un enfoque mucho más aeronaval y misilístico.

En la última década del siglo xx, dos acontecimientos contribuyeron a fomentar una actitud de hostilidad hacia los EE. UU. entre los líderes chinos y a acelerar la modernización militar: la intervención de la 7.^a Flota en la crisis de los misiles de Taiwán de 1996 y el bombardeo accidental de la embajada china en Belgrado —donde murieron tres ciudadanos chinos— durante la guerra de Kosovo en 1999. Esto último volvió, además, a la opinión pública contra los EE. UU.⁶.

Estas circunstancias, unidas a una creciente ambición china y a los rápidos avances tecnológicos, indujeron al PCCh a ampliar la dimensión y los objetivos de la reforma militar, aprovechando además un «periodo de oportunidad estratégica» hasta 2020 en el que se suponía que el país no se vería implicado en ningún conflicto importante. Se

⁵ *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*. Disponible en: http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2020/09/DoD_China-Report_2000.pdf

⁶ SINKKONEN, Elina. *China-Russia Security Cooperation. Geopolitical signaling with limits*, FIIA briefing Paper, enero de 2018, p. 3.

aumentó el presupuesto de defensa en una media de un 10 % anual entre los años 2000 y 2016, se establecieron importantes programas científicos y tecnológicos para mejorar la industria de defensa y reducir la dependencia exterior; se actualizaron los programas de adiestramiento con vistas al empleo del ELP en situaciones de combate y la acción conjunta de los distintos ejércitos; y se dieron pasos importantes para su profesionalización, eliminando de paso las actividades económicas no militares —hasta entonces permitidas para el sostenimiento de la fuerza— y reforzando la lealtad ideológica de sus componentes⁷.

En 2004, Hu Jintao dio al ELP una «nueva misión histórica» por la que debía asumir un papel global, dejando atrás la concepción de una defensa focalizada exclusivamente en los intereses territoriales y de soberanía inmediatos. Esto se tradujo en ejercicios y entrenamiento internacionales, en una importante participación en operaciones de mantenimiento de la paz bajo auspicio de la ONU, especialmente en África, en las operaciones contra la piratería en el golfo de Adén desde 2009 y en las evacuaciones de territorios en guerra en Libia y Yemen⁸.

En 2007, la RPCh realizó la primera prueba de un sistema antisatélite que causó alarma internacional al dejar cientos de pedazos de desechos peligrosos en el espacio por la destrucción de uno de sus propios satélites y abrir la posibilidad de una carrera de armamentos en el espacio exterior⁹.

También se empezó a perfilar una estrategia de Antiacceso-Denegación de Área (A2/AC) para los mares colindantes de China que no exigía la paridad tecnológica con los EE. UU. para ser eficaz y que, al estar basada fundamentalmente en tierra, podía poner en serios aprietos a la fuerza naval más poderosa del mundo.

Durante el segundo mandato de Hu Jintao, pese a mantener oficialmente el discurso del «Desarrollo Pacífico», la actitud de Pekín empezó a contrastar con el pragmatismo que había caracterizado su política exterior desde la década de los 90. El activismo chino en relación con sus reclamaciones territoriales en los mares Oriental y Meridional de China, el mantenimiento de su apoyo a Corea del Norte pese a las repetidas provocaciones de

⁷ «China Military Power. Modernizing a Force to Fight and Win», *Defense Intelligence Agency*, enero de 2019, p. 3.

⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁹ ZISSIS, Carin. «China's Anti-Satellite Test», *Council on Foreign Relations*, 22 de febrero de 2007. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-anti-satellite-test>

Pyongyang y diversos incidentes militares en la frontera con la India suponían una actitud mucho más agresiva¹⁰.

Xi Jinping toma el mando

Desde su llegada al poder en 2012, Xi Jinping intensificó el enfoque estratégico de su antecesor y dio claras pruebas tanto de un mayor antagonismo con los EE. UU. como de que la estrategia de los 24 caracteres de Deng Xiaoping¹¹ había llegado definitivamente a su fin. Ya en 2010, la RPCh había adelantado a Japón en PIB medido en dólares, transformando la jerarquía asiática de los últimos cien años y situando a China como segunda economía del mundo¹², lo que hacía que China se sintiera suficientemente fuerte para poder reclamar sin disimulo el papel que creía corresponderle en la geopolítica regional y global. En 2013 lanzó el proyecto de la Franja y Ruta de la Seda, la columna vertebral de la estrategia global de China para la nueva era, lo que le confiere un carácter eminentemente geoeconómico. En 2014, el gigante asiático se convirtió además en la principal potencia comercial y el mayor PIB mundial por paridad de poder adquisitivo.

Por otra parte, el autoritarismo relativamente ilustrado de Deng Xiaoping y sus sucesores ha evolucionado con Xi Jinping hacia un autoritarismo duro. En lugar de un grupo colegiado de tecnócratas con mandatos limitados, ahora hay un presidente de por vida con un culto a la personalidad en ciernes, supervisando el control del pensamiento por medios digitales¹³. Xi se ha convertido, además, en el líder del partido que más cargos ostenta desde Mao Zedong y ha limitado el debate interno dentro del PCCh. Los nuevos tiempos de rivalidad entre las grandes potencias requieren unidad de acción detrás de un líder fuerte.

Una parte integral de la visión del líder chino para la consecución del gran sueño nacional de recuperar la grandeza de antaño es la construcción de una fuerza militar moderna, capaz y disciplinada. En su opinión, no se puede garantizar el desarrollo económico de

¹⁰ DELAGE, Fernando. «La estrategia asiática de Xi Jinping», *Revista del IEEE*, n.º 5/2005, p. 3.

¹¹ La Estrategia de los 24 caracteres —«Observa y analiza con calma, afianza nuestra posición, afronta los problemas con tranquilidad, oculta nuestras capacidades, espera el momento oportuno y mantén un perfil bajo y nunca busques el liderazgo»— data de 1990 y fue el legado que Deng Xiaoping dejó a sus sucesores y que sirvió como base de la diplomacia china hasta la llegada de Xi Jinping.

¹² DELAGE, Fernando, *op. cit.*, p. 9.

¹³ KAPLAN, Robert. «A New Cold War Has Begun», *Foreign Policy*, 7 de enero de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun>

China, su integridad territorial e incluso la supervivencia del PCCh sin unas Fuerzas Armadas que puedan combatir e imponerse en una guerra moderna. Xi afirma que examina con frecuencia los anales de la historia moderna china y se le parte el corazón por las trágicas escenas en las que el país fue derrotado por su ineptitud. Tales humillaciones no deben repetirse¹⁴.

Xi Jinping ha puesto, pues, gran empeño en reforzar el ELP como fuerza de combate, ahondando el control del partido sobre la institución militar, mejorando sus capacidades operativas, profundizando en su profesionalización y mejorando su capacidad de proyección exterior. A finales de 2015 se puso en marcha la reforma militar más importante desde principios de los 90, dirigida a llegar a superar un día a la fuerza militar de los EE. UU., al menos en el entorno regional chino. Se han llevado a cabo cambios orgánicos de alto nivel para clarificar la línea de mando, integrar mejor los ejércitos en las operaciones conjuntas y facilitar una transición rápida entre la paz y la guerra. Además, se ha reducido el volumen del ELP en 300 000 efectivos, se han hecho importantes ajustes doctrinales, se ha incentivado la experiencia operativa y se ha puesto gran énfasis en combatir la corrupción.

En asociación estratégica con Moscú, ambas potencias cuestionaron el orden hegemónico norteamericano inspirado en los principios liberal-democráticos. En el nuevo orden multipolar que de ello se ha derivado, las potencias revisionistas explotan con cierta impunidad —cada una a su manera— las vulnerabilidades que se derivan de la indefinición entre paz y guerra (zona gris) y las plurales posibilidades de la guerra híbrida. En dicho contexto, la estrategia militar china también se ha orientado hacia dominios de seguridad emergentes, como el espacio exterior y el ciberespacio, haciendo hincapié en la necesidad de centrarse en las operaciones marítimas globales. En 2017, la RPCh estableció en Yibuti su primera base militar en territorio extranjero, en oposición a un principio proclamado anteriormente por ella misma¹⁵.

China también está invirtiendo considerables recursos para dotarse de una capacidad nuclear más conforme al orden geopolítico actual, cuya dimensión nuclear, no obstante, sigue respondiendo al reparto de poder del final de la Guerra Fría (figura 3). Así, EE. UU.

¹⁴ WUTHNOW, Joel; SAUNDERS, Phillip C. «Chairman Xi remakes the PLA. Assessing Chinese Military Reform», *National Defense University Press*, Washington, 2019, introducción al documento, p. 1.

¹⁵ «China Military Power. Modernizing a Force to Fight and Win», *Defense Intelligence Agency*, enero de 2019, p. 5.

y la Federación Rusa disponen de más de 20 veces más cabezas nucleares cada una que la RPCCh. De momento, se prevé que, a lo largo de esta década, duplique el arsenal de cabezas nucleares (actualmente se estima que sea de al menos 200). La RPCCh se ha dotado de la «tríada nuclear» gracias al desarrollo de un misil balístico de lanzamiento aéreo y capacidad nuclear, al tiempo que está mejorando su capacidad nuclear terrestre y marítima. Además, parece que tiene la intención de aumentar el grado de alerta en tiempo de paz con una fuerza nuclear ampliada basada en silos¹⁶.

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

Figura 3. Fuerzas nucleares en el mundo, en enero de 2018. Fuente. SIPRI, *World Nuclear Forces*.

En el XIX Congreso del PCCh de 2017, Xi Jinping marcó al ELP los siguientes tres hitos: en 2020, convertirse en una fuerza mecanizada con crecientes capacidades digitales y estratégicas; en 2035, una completa modernización de la fuerza; y en 2049, llegar a ser una fuerza militar global de primer nivel. También enfatizó que el centro de gravedad de la reforma militar debe situarse en la innovación: «Debemos mantener firme en nuestras mentes que la tecnología es la capacidad principal de combate, fomentando la innovación de las principales tecnologías y llevando a cabo la innovación de forma independiente»¹⁷.

En julio de 2019, el EPL formuló la *Guía estratégica militar para una nueva era* para adaptarse a los cambios de la guerra inteligente, una forma de lucha integrada que se libra en tierra, mar, aire, y espacios exterior, electromagnético y cibernético, así como el dominio cognitivo, utilizando armamento y equipo inteligentes y sus métodos de

¹⁶ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. Annual Report to Congress*. Departamento de Defensa de los EE. UU., p. ix.

¹⁷ Texto completo del informe de Xi Jinping en el XIX Congreso del PCCH. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm

operación asociados, respaldados por el sistema de información de internet de las cosas¹⁸.

La RPCh ha focalizado los recursos, la tecnología y la voluntad política en las últimas tres décadas para fortalecer y modernizar el EPL en casi todos los aspectos, y ha conseguido adelantar a EE. UU. en ciertos ámbitos como:

- La construcción naval: numéricamente (aunque no por tonelaje) la armada más grande del mundo, con una fuerza operativa total de aproximadamente 350 barcos y submarinos. La de EE. UU. es de aproximadamente 293 barcos a principios de 2020.
- Misiles balísticos y de crucero convencionales con base en tierra: tiene más de 1250 misiles balísticos lanzados desde tierra (EE. UU. tiene con un alcance de 70 a 300 kilómetros) y misiles de crucero lanzados desde tierra (EE. UU. no dispone de ellos) con un alcance de entre 500 y 5500 kilómetros.
- Sistema de defensa aérea integrado: la RPCh tiene una de las fuerzas más grandes del mundo de sistemas avanzados de largo alcance de superficie a aire, incluyendo el S-400 y el S-300 rusos y sistemas de producción nacional, que forman parte de su robusta y redundante arquitectura del sistema de defensa aérea integrado¹⁹.

Ciertamente, todavía le queda un importante camino por recorrer y el ELP debe superar arraigadas inercias institucionales. Su identidad como ejército del partido con una toma de decisiones centralizada dificulta los esfuerzos para profesionalizar las Fuerzas Armadas e imbuirlas de una cultura que valore la toma de decisiones individuales y la delegación del mando. También se tendrán que perfeccionar las estructuras de mando y control recientemente establecidas para permitir la ejecución de operaciones militares conjuntas dinámicas y rápidas e integrar eficazmente los nuevos procesos y tecnologías. Tal vez uno de los desafíos más difíciles de las reformas en curso es el paso de su modelo tradicional centrado en la fuerza terrestre y orientado hacia el interior a uno que

¹⁸ NIDS China Security Report 2021. *China's Military Strategy in the New Era*. National Institute for Defense Studies, Japón, noviembre de 2020, p. 2.

¹⁹ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. Annual Report to Congress*. Departamento de Defensa de los EE. UU., p. ii.

siente las bases de unas Fuerzas Armadas capaces de realizar operaciones conjuntas por todo el mundo²⁰.

Una parte del éxito chino puede descansar sobre su cada vez más estrecha relación con Rusia, con sinergias de todo orden. Pekín está aprovechando su relación con Moscú para completar las carencias en sus capacidades militares. Rusia ya proporciona a China sistemas de armas avanzados que mejoran sus capacidades de defensa aérea, antibuque y submarina, lo que erosiona la ventaja militar de EE. UU. en la región Indo-Pacífico. Ambos países también están incrementando su cooperación tecnológica, lo que podría permitirles acelerar su innovación. La profundización de las relaciones de defensa chino-rusas amplifica la capacidad de ambos para proyectar poder y para desafiar el dominio de EE. UU. en las regiones clave, obligándole a prestar atención a teatros estratégicos muy separados y a culturas estratégicas muy distintas. Así, sus maniobras navales conjuntas con países como Irán les permiten crear serios problemas a Washington con un coste muy bajo y un valor estratégico muy alto²¹.

Además, la RPCh está muy bien posicionada en el desarrollo de la inteligencia artificial y las tecnologías 5G, y se ha adelantado militarmente en la aplicación de las tecnologías cuánticas de segunda generación, lo que le sitúa en una buena posición para afrontar la próxima revolución de asuntos militares²².

EE. UU. sigue disponiendo de la fuerza militar más formidable del mundo, muy superior en la actualidad a la china, y no será nada fácil que el gigante asiático consiga desbancar a la gran potencia norteamericana. Sin embargo, Washington cuenta con la desventaja de la lejanía al teatro Indo-Pacífico y de la versatilidad y paciencia estratégicas de China. Expertos norteamericanos consideran que, en un enfrentamiento militar, EE. UU. tendría ahora un 80 % de probabilidades de prevalecer, pero en una década esta ventaja podría reducirse a cerca de un 50 %²³. Pekín sabe que el tiempo juega a su favor.

A lo largo de las últimas décadas, las voces más autorizadas casi siempre se quedaron cortas en las previsiones sobre el desarrollo militar chino; ahora ya estamos viendo

²⁰ «China Military Power. Modernizing a Force to Fight and Win», *Defense Intelligence Agency*, enero de 2019, p. 5.

²¹ KENDALL-TAYLOR, Andrea; SHULLMAN, David. *Navigating the Deepening Russia-China Partnership*. CNAS, p. 1.

²² CASTRO TORRES, José Ignacio. *La segunda revolución en la mecánica cuántica y su aplicación a las tecnologías de la defensa*. Documento de Análisis IEEE 25/2019, pp. 23-27. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA25_2019JOSCAS_Cuantica.pdf

²³ Video China's Rising Assertiveness. CSIS, noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org>

resultados concretos y logros muy importantes. Parece razonable pensar que la RPCh conseguirá gran parte de los objetivos que se ha propuesto. Esto dará lugar a un panorama estratégico global azaroso y tenso. China no cejará en su empeño hasta que recupere Taiwán y se asegure el acceso a los océanos Pacífico e Índico. Se impone una reflexión estratégica que invite a la prudencia que, reconociendo la necesidad de una cierta contención de China, procure un razonable grado de entendimiento, lo que daría lugar, no obstante, a una coexistencia inestable y difícil. Hay que evitar un gran enfrentamiento de naturaleza ideológica que podría disparar las pasiones, llevaría a una peligrosa escalada de las tensiones y cerraría la puerta a acuerdos parciales en los ámbitos de interés global.

Conclusión

Con el nacimiento de la RPCh, en 1949, el gigante asiático recuperó la unidad —con la excepción de Taiwán—, se liberó de la injerencia exterior y se propuso recuperar la centralidad perdida, haciendo todo lo posible para evitar que volvieran a repetirse los abusos sufridos de manos de las potencias durante el siglo de las humillaciones.

Dado el abismo económico y atraso tecnológico en que China había caído, Mao Zedong diseñó una estrategia de defensa basada en la guerra prolongada a gran escala de todo el pueblo contra el posible invasor. El ELP era una fuerza voluminosa, pero de muy baja calidad militar. Deng Xiaoping diseñó una estrategia a largo plazo que sacrificó la defensa, buscó un perfil bajo que evitara la confrontación y redujera la resistencia de las potencias al ascenso de China, poniendo todo el énfasis en el desarrollo económico, precondition para poder un día reivindicar desde una posición de fuerza el lugar que le correspondía.

La apabullante derrota de Sadam Husein en la segunda guerra del Golfo (1990-1991) y el cambio geopolítico derivado del final de la Guerra Fría indujeron una primera gran reforma militar china. Sin una modernización del ELP, según los nuevos patrones tecnológicos, la RPCh corría el riesgo de quedar a merced de las potencias más avanzadas. La crisis del estrecho de Taiwán y el ataque estadounidense por error de la embajada china en Belgrado pusieron aún más de relieve las vulnerabilidades del gigante asiático, reforzaron la desconfianza hacia la potencia hegemónica norteamericana e hicieron la modernización militar más apremiante.

Con el nuevo siglo llegó primero un significativo aumento del presupuesto de Defensa y, posteriormente, una actitud asertiva en las reclamaciones territoriales. Desde su llegada al poder en 2012, Xi Jinping ha dejado claro que la estrategia de perfil bajo de Deng ha pasado a la historia y que el gigante asiático va a modernizarse de espaldas al modelo liberal-democrático, siguiendo uno propio inspirado en su historia y civilización. La modernización militar ha recibido un gran impulso con el objetivo de que, en 2049, el ELP se haya convertido en una fuerza militar de primera categoría a nivel global.

En la actualidad, las Fuerzas Armadas chinas han alcanzado un nivel de desarrollo asombroso, habiendo superado en algunos aspectos a las de EE. UU., aunque todavía estén lejos de sus capacidades globales. La carrera por la supremacía militar mundial es incierta, este es el ámbito donde la gran potencia norteamericana tiene mayor predominio sobre el gigante asiático, pero Pekín cuenta con la ventaja de que, en términos estratégicos, le bastaría con alcanzar la preeminencia militar en el entorno geográfico que le rodea, y EE. UU. tiene el océano Pacífico de por medio.

Hasta ahora, la opinión dominante siempre ha minusvalorado la capacidad de la RPCh para superar satisfactoriamente las sucesivas etapas de modernización y desarrollo. Lo razonable es trabajar con la hipótesis de que China llegue a convertirse en una potencia militar no inferior a ninguna otra, al menos en el ámbito regional asiático. Si esto ocurre, tendrá unas consecuencias muy serias en el orden internacional global, obligará a revisar muchas consideraciones de naturaleza estratégica y conviene no cometer errores que podrían costar muy caros más adelante.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

05/2021

3 de febrero de 2021

Pedro Sánchez Herráez

**Europa... ¿semblanzas
balcánicas?**

Europa... ¿semblanzas balcánicas?

Resumen:

Recién consumado el Brexit, y en un entorno complejo en una Europa plena de populismos y movimientos disgregadores, tanto internos como externos, puede parecer que, pese a todo, la posibilidad de desaparición de la Unión Europea, dada la importancia y trascendencia de dicha institución, sea una posibilidad un tanto remota.

Con las lógicas diferencias y distancias, parece posible establecer una serie de elementos comunes y similitudes entre el nacimiento y auge de Yugoslavia y el de la Unión Europea. Y, considerando que Yugoslavia desapareció, se realiza un ejercicio de contraste entre ese hecho y la situación actual que vive la Unión.

Una reflexión final cierra el documento.

Palabras clave:

Europa, Unión Europea, Balcanes, Yugoslavia, Brexit, populismo, Unión, secesión.

***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.

Europe... Balkan resemblances?

Abstract:

Just after Brexit, and in a complex environment in a Europe full of populisms and disintegrating movements, both internal and external, it may seem that, despite everything, the possibility of the European Union's disappearance, given the importance and significance of that institution, be a somewhat remote possibility.

With the logical differences and distance, it seems possible to establish a series of common elements and similarities between the birth and rise of Yugoslavia and that of the European Union. And considering that Yugoslavia disappeared, an exercise is carried out to contrast that fact and the current situation in the Union.

A final reflection closes the document.

Keywords:

Europe, European Union, Balkans, Yugoslavia, Brexit, populism, Union, secession.

2021, ¿punto de inflexión para Europa?

Consumado finalmente el Brexit, el día 31 de diciembre de 2020, tras un largo proceso casi agónico que se ha extendido durante cerca de cuatro años, el hecho es que la decisión y la materialización de ese abandono británico supone un profundo varapalo a una Unión Europea que pasa por momentos complejos, no solo por la dureza de la pandemia y sus efectos a escala continental y global, sino, y sobre todo, por las diferentes visiones y percepciones de los Estados miembros sobre la misma y por la poderosa ola de euroescepticismo que recorre Europa en medio del crecimiento de los populismos y de diversas tendencias que, a modo de fuerzas centrípetas, dañan poderosamente el extraordinario proyecto de una Europa unida.

Pero también, poco más de un mes antes de la consumación del abandono británico, se habían cumplido los 25 años de los Acuerdos de Dayton —fechados el 21 de noviembre de 1995—, que pusieron fin a la guerra en Bosnia-Herzegovina y que parecieron la solución a la sucesión de conflictos generados por la desintegración de Yugoslavia; si bien, ciertamente, no lo fueron, pues continuaron los episodios bélicos en la región. Baste recordar el conflicto en Macedonia del Norte en 2001 —auténtico conato de guerra civil y de partición del país— o la guerra en la provincia serbia de Kosovo que llevaría no solo a la primera intervención armada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de su historia, sino incluso a la autoproclamación de independencia como Estado de un territorio secesionado de Serbia en el año 2008 (Kosovo), sin olvidar que las disputas y diferendos, en muchas regiones de la antigua Yugoslavia, distan mucho de ser cuestiones pasadas.

Los Balcanes y Europa —la Unión Europea— son partes de una misma realidad, pues no es posible entender Europa sin los Balcanes, y no es posible entender los Balcanes sin el resto de Europa; y, por tanto, la geografía y la historia, junto a otros aspectos, permiten establecer una serie de similitudes entre ambos espacios.

Yugoslavia fue un invento, un «experimento afortunado», del mismo modo que lo es la Unión Europea, esa grandiosa idea de unificar todo o gran parte del continente europeo en una institución común, consiguiendo, en ambos casos, que sus ciudadanos vivieran en paz, fueran más prósperos y tuvieran un mayor papel y visibilidad en el mundo.

Y aunque, obviamente, las diferencias son muchas, las similitudes lo son también, como señalaba con extrema sencillez y claridad, hace unos años, el alcalde del pueblo donde

nació Tito, el gran líder yugoslavo: «Aunque son entidades muy distintas, existen ciertos paralelismos entre la UE y la Yugoslavia socialista: Ambas operan como un mercado unido para competir en el mercado internacional»¹.

Además de esa gran similitud —y que nuclea *per se* una poderosa razón de ser—, pudiera ser que la génesis de Yugoslavia y de la Unión Europea tuviera también otros aspectos comunes. Y si el nacimiento de ambas realidades estuvo pleno de coincidencias... ¿podría ser que la situación actual en la Unión Europea presentara también paralelismos con la que llevó a la descomposición de Yugoslavia?

Balcanes: espacio complejo y clave

El término *Balcanes*, que significa ‘montañas’, hace mención a la península situada al este del continente europeo; península, si bien de límites que varían según los analistas, que presenta una extensión similar a la ibérica y que engloba, en mayor o menor grado, a los actuales países de Grecia, Bulgaria, Rumanía, Albania y los precedentes de la descomposición de Yugoslavia (Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia), así como, y también procedente de Yugoslavia, el territorio de Kosovo.

Y dicha península ha constituido un territorio en pugna permanente, tanto por actores externos como por internos, disputado tanto por las potencias de cada momento como por sus propios habitantes.

El hecho de constituir el punto de paso natural terrestre entre Europa y Oriente Medio, así como de vertebrar la salida al mar Mediterráneo desde Europa Central y desde la relativamente próxima estepa rusa, ha generado la apetencia por el control de dicho espacio a naciones e imperios a lo largo de la historia, bien sean remotos en el tiempo, como, entre otros, el persa o el romano a los más próximos cronológicamente, como el otomano, el austrohúngaro, el ruso, el alemán, el francés y el británico. Y hasta en esas disputas más recientes, y pese a las negociaciones diplomáticas y acciones políticas

¹ «“Yugonostalgia” en la Croacia de la UE», *El Mundo*, 29 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/06/29/internacional/1372490660.html> [NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 22 de enero de 2020.]

para «reordenar» la región, lo cierto es que «no había apenas alguna parte de la zona que no fuera reclamada al menos por dos imperios»².

La pugna de esas grandes potencias del pasado por ese espacio clave para sus fines — obtener libertad de movimiento terrestre y/o acceso al mar, o negárselo al adversario— contaba siempre con la posibilidad de buscar aliados en la zona, grupos humanos que en un entorno muy compartimentado disputaban constantemente entre ellos por cuestiones religiosas, económicas, étnicas..., grupos humanos aglutinados esencialmente sobre bases identitarias y que en muchas ocasiones aceptaban de buen grado, o buscaban activamente, la ayuda de esos imperios, de esas grandes potencias, para recibir apoyo en sus disputas locales. De esta manera, conflictos locales acababan siendo conflagraciones regionales o cuasi globales; o, en otras ocasiones, conflictos a escala internacional de las potencias, al emplear estas a sus «delegados» en la península, arrastraban a esas pequeñas comunidades a disputas en las cuales, realmente, no se dirimían sus intereses³ sino los de los imperios.

Ante esa situación de disputas constantes, ¿no sería mejor buscar otras opciones?

¿A alguien le interesaban unos Balcanes unidos?

Además del escaso —nulo— interés por parte de los actores externos de que el espacio balcánico fuera «dominado por otro», tampoco existía ningún interés en que la península, o gran parte de ella, pudiera estar unida, no existía ningún afán por intentar que los diferentes grupos, nacionalidades y entidades superasen sus diferencias, cesasen en sus guerras permanentes y se unieran, pues de esta manera podrían lograr una masa crítica que proporcionaría a la península balcánica un poder, en todos los órdenes (político, diplomático, económico, militar, etc.), que les permitiría hablar con voz propia en el concierto internacional, dejar de ser «delegados de otros» y centrar sus esfuerzos

² Como señalaría posteriormente la Comisión Internacional creada para investigar las causas de las guerras balcánicas, «apenas hay alguna parte del territorio del Imperio Otomano en Europa que no sea reclamada por al menos dos competidores», *Report of the International Commission To Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars*, Carnegie Endowment for International Peace, 1914, p. 38.

³ Esta situación constituye un caso paradigmático de «guerra por delegación». En este sentido, CALDERÓN PONTIJAS, José Luis, *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 09/2020, 30 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA09_2020JOSPON_proxy.pdf

e intereses en mejorar su nivel y calidad de vida, una vez finalizado el ciclo de conflictos perpetuos.

Desde el siglo XIX se produjeron varios intentos⁴ de aglutinar toda la península, de crear una Federación Balcánica⁵, un marco supranacional que aglutinara a los diferentes Estados y territorios de la península. Y en los momentos en los que se producen las grandes reordenaciones de la zona —y del mundo—, normalmente a caballo de las grandes guerras, la idea de crear ese bloque unido cobra fuerza; así, en los años previos a la Primera Guerra Mundial, en un entorno de pugna de todos los actores —pueblos balcánicos e imperios— intentando avanzar posiciones en la zona frente al decadente Imperio otomano, surge la Liga Balcánica.

Esta Liga, nacida en el año 1912, cosechó grandes éxitos frente al Imperio otomano, al que casi expulsó de los últimos territorios que mantenía en suelo europeo en la llamada «primera guerra balcánica». Dicha unión de pueblos era contemplada con preocupación por la mayor parte de los imperios del momento, pero las disputas entre los recientes aliados, entre los miembros de la Liga por el reparto de los territorios liberados de los otomanos, degeneraron en un nuevo conflicto, esta vez esencialmente entre ellos, la que sería llamada «segunda guerra balcánica» (1912-1913), conflicto que no solo condujo al final de la Liga —para regocijo de los imperios exteriores—, sino que permitió al Imperio otomano recuperar parte del territorio perdido.

Parecía que nadie, ni propios ni extraños, tenían interés por unos Balcanes unidos.

Un intento «intermedio»: Yugoslavia

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, conflagración que, además de contemplar la desaparición de cuatro imperios (ruso, austrohúngaro, alemán y otomano), presenció el rediseño de las fronteras por toda Europa y un nuevo dibujo de las de Balcanes, así como el nacimiento en la península de un nuevo ente estatal en 1918, el reino de los serbios, croatas y eslovenos, que años después, en 1929, se llamaría Yugoslavia ('reino de los eslavos del sur'), aglutinando de esta manera parte de los territorios y nacionalidades

⁴ KOUTALIS, Vangelis. «Internationalism as an alternative political strategy in the modern history of Balkans», *Greek Social Forum*, Tesalónica, 2003. Disponible en: http://www.okde.org/keimena/vag_kout_balkan_inter_0603_en.htm

⁵ STAVROS, Leften. *Balkan Federation: a history of a movement toward Balkan unity in modern times*. Archon Books, Hamden: Archon Books 1964.

presentes en la península como una opción de compromiso intermedio entre una excesiva fragmentación, entre una «balcanización»⁶ del territorio que posibilitara el retorno al escenario de disputas constantes previo y entre la opción (no deseada por las potencias) de una península unida o en la que existiera un Estado que dominara la mayor parte del territorio.

De nuevo, los actores exteriores, los vencedores en la Primera Guerra Mundial, limitan la posibilidad de existencia de un potencial rival de talla suficiente, si bien, por otra parte, los actores internos, no satisfechos con la situación, continúan generando poderosas tensiones —incluyendo el asesinato del entonces rey de Yugoslavia, Alejandro I⁷, llamado *El Unificador*, en Marsella el 8 de octubre de 1934—, tensiones que desembocarían en nuevos conflictos, que llegarían al paroxismo en el marco de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

La invasión por parte de las tropas del Reich alemán de gran parte de Balcanes (la Italia de Mussolini también tenía presencia y apetencias por la zona), con apoyo —o nula oposición— de algunos de los pueblos balcánicos, acaba generando una guerra atroz en el suelo de la extinta Yugoslavia, al superponerse una guerra contra el invasor nazi y dos guerras civiles⁸ (una «étnica», entre las diferentes nacionalidades que la componían, y otra «política», que enfrentó a los partisanos acaudillados por Josep Broz «Tito», de corte comunista, y los anticomunistas). Finalmente, de la contienda emergen los partisanos de Tito como grandes vencedores, grupo humano unido por un ideario político y no étnico —de hecho, constituían la única fuerza que aglutinaba personal de todas las nacionalidades de Yugoslavia—, si bien el país se encuentra totalmente destruido, con un elevadísimo número de muertos (se estima un 11 % de la población) y con un amplio bagaje y recuerdo de atrocidades cometidas por todos los bandos.

⁶ Las vicisitudes de la península han sido tan complejas y duras que el término *balcanización* pasa al acervo popular con el significado general de desmembración de una entidad mayor en territorios enfrentados. Como muestra: Real Academia Española de la Lengua, «Balcanización», Diccionario, 2020. Disponible en: <https://dle.rae.es/balcanizaci%C3%B3n>

⁷ Una breve reseña del rey Alejandro I puede consultarse en https://www.biografiasyvidas.com/biografia/a/alejandro_i_karageorgevich.htm

⁸ DENITCH, Bogdan. *Nacionalismo y Etnicidad. La Trágica Muerte de Yugoslavia*. Madrid: Siglo XXI editores 1995, pp. 43-44; «The civil war within a war», en DJILAS, Milovan. *Wartime*, First Harvest/HBJ editions, 1980, pp. 91-186.

Yugoslavia: del éxito al fracaso en tres generaciones

Bajo el lema «Hermandad y Unidad», bajo los efectos, la catarsis generada tras el episodio bélico y con un fuerte liderazgo de Tito, se reconstruye Yugoslavia; y el éxito de la renovada estructura es tal —un nivel de vida y libertad muy superior al de la mayor parte de los países de Europa del Este, un gran nivel de representatividad internacional al abanderar el movimiento de los «no alineados», un elevado prestigio mundial al desarrollar la denominada «tercera vía del socialismo»...—. Yugoslavia era algo muy especial, un referente en el mundo y un motivo de orgullo para sus ciudadanos.

La muerte del gran líder yugoslavo en 1980, una poderosa crisis económica que pronto devino en social y la aparición en algunas de las repúblicas que formaban el gran Estado yugoslavo de unas nuevas élites, definidas en ocasiones como «demagogos provinciales»⁹, que instrumentalizaron el nacionalismo para lograr sus fines, para, simplemente, acumular más poder personal, comenzaron a quebrar el exitoso proyecto.

A este hecho, y en paralelo, se le sumó que tras la caída del Muro de Berlín, en 1989, y acabada la confrontación entre este y oeste, desapareció la razón geopolítica que permitió a Yugoslavia obtener buenos réditos, en todos los sentidos, de su estatus de Estado no alineado, pues ya no existían grandes rivales entre los cuales navegar provechosamente entre dos aguas. Solo quedaba un país federal, una gran federación, que dependería esencialmente de sí misma.

Pero los nuevos líderes, las nuevas élites, emplearon una narrativa de victimización, odio y miedo que devino en la polarización y fractura de la otrora orgullosa y cohesionada sociedad yugoslava, empleando una dialéctica de «los míos» y «los otros» de tal nivel de intensidad que motivó, finalmente, que una persona solo pudiera «sentirse segura entre los suyos»¹⁰. De ahí a la fractura, a la secesión y al conflicto armado —habida cuenta del mosaico étnico que formaban gran parte de las tierras de Yugoslavia— solo hay un paso. Y la declaración de secesión unilateral de parte de las repúblicas activó la

⁹ ULLMAN, Richard. «The world and Yugoslavia's wars», *Council of Foreign Relations*, New York, 1996, p. 9.

¹⁰ IGNATIEFF, Michael. *Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo*. Barcelona: El Hombre del Tres 2012, p. 13.

mecha, desencadenándose acciones y hechos dramáticos —baste recordar la matanza de Srebrenica¹¹— que se suponía no podían acontecer en Europa.

La situación llegó a ser tan compleja durante la desintegración de Yugoslavia, que durante la guerra de Bosnia y Herzegovina —la guerra más sangrienta, hasta el momento, de las acontecidas en el proceso de desintegración— los diferentes planes de paz presentados planteaban directamente la división del país bosnio en provincias o cantones ligados a las mayorías étnicas presentes¹² —en la actualidad está dividido en dos entidades y con riesgo de fractura permanente en una tercera—. También, en una muestra más de la imaginación geopolítica, en determinados momentos se alegó que dichas particiones lo que pretendían era fragmentar aún más las tierras yugoslavas —facilitando así la posibilidad del incremento de las zonas de influencia de los actores externos—, e incluso se dieron acusaciones de que así se favorecía la limpieza étnica para ajustar las poblaciones a lo previsto en estos.

Finalmente, Yugoslavia desaparece, y el otrora orgulloso Estado federal se divide en países formados por sus antiguas repúblicas constituyentes, más un territorio que busca su reconocimiento pleno como Estado (Kosovo), además de varias regiones en los nuevos países que plantean periódicamente la posibilidad de secesión. Y la nostalgia crece, la «yugonostalgia»¹³ se encuentra presente en muchas de las gentes balcánicas frente al contraste con la realidad que en la mayor parte de los casos toca vivir.

Desde el resurgimiento de Yugoslavia tras la Segunda Guerra Mundial hasta la desintegración de ese gran país, cuyo punto de no retorno suele datarse en el 1991, con la secesión de parte de sus repúblicas constituyentes —proceso de desintegración todavía no definitivamente cerrado en el año 2021—, es factible contemplar, en el curso de escasas generaciones, cómo se es capaz de pasar de la destrucción y la muerte a la reconstrucción, la paz y la prosperidad, y, de nuevo, soplando en los rescoldos de diferendos reales o ficticios, de nuevo a la destrucción —en mayor o menor grado, según

¹¹ Resulta muy esclarecedor, a la vez que demoledor, el informe redactado por Naciones Unidas al respecto: NACIONES UNIDAS, *La caída de Srebrenica*, Asamblea General, documento A/54/549, 15 de noviembre de 1999. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/54/549>

¹² GERBET, Pierre. «The vain attempts of the European Community to mediate in Yugoslavia», CVCE, 6 de julio de 2016. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2003/5/15/cf4477b6-87a5-4efb-982d-fb694beac969/publishable_en.pdf

¹³ En ese sentido, SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Yugoslavia y yugonostalgia: ¿Europa y euronostalgia?*, en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2019, pp. 107-142. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf

las zonas—, al conflicto y a la práctica irrelevancia internacional... ¿y a la prosperidad prometida por las nuevas élites?

¿Solos se está mejor?

La instrumentalización del nacionalismo, por parte de las nuevas élites, no solo les permitió acceder al poder, sino que fue también empleado para continuar manteniéndose en el mismo. Para ello, no se intentaron minorar las divergencias y diferendos entre los diferentes grupos, no se buscó eliminar el odio entre ciudadanos de un mismo país y las discriminaciones realizadas en clave nacionalista; antes bien se exacerbaban al tomar estas el poder. Y estos hechos, sumados al otorgamiento por parte de los nuevos líderes de un menor peso específico a los valores democráticos y al desarrollo económico, al centrar sus esfuerzos en la consolidación del nacionalismo, acaban generando una fuerte distinción y distancia entre Estado y sus élites políticas, de un lado, y la mayor parte de sus ciudadanos, de otro, de tal modo que, en la actualidad, los Balcanes son una de las regiones más inestables de toda Europa¹⁴.

Por otra parte, y en ese contexto, el desarrollo de actividades ilegales y criminales normalmente se cubre bajo el manto de «construcción nacional» o «cuestiones étnicas», estableciéndose fuertes vínculos entre las autoridades políticas y el crimen organizado, instaurándose un alto grado de criminalización y de ilegalidad en el seno de los propios Estados. Una frase habitual en la región es «cada país tiene una mafia, pero solo en el nuestro la mafia tiene un país»¹⁵. Y, ante la promesa de renovación, de cambio en el sistema cada vez que se convocan nuevos comicios, los nuevos gobiernos que parecen, y que prometen acabar con los sistemas clientelistas, caen en los mismos usos y prácticas que sus predecesores¹⁶.

A modo de ejemplo, tras el terremoto ocurrido en Croacia el 29 de diciembre de 2020 han colapsado gran parte de los edificios reconstruidos con dinero público tras la guerra, generando una nueva polémica que se ha transformado en una investigación sobre lo

¹⁴ DEMIRI, Betjulla. «Political complexity in western Balkan countries», *International Conference of Socio-economic researchers*, 2016, Serbia, pp. 152-153. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/4b42/e80ffbccc1d7532dc99a00d1adfe5ec08e60.pdf? ga=2.109787525.1871020273.1607071608-1183021865.1607071608>

¹⁵ *Ibid.*, p. 156.

¹⁶ «Monténégro : le nouveau gouvernement et l'espectre du népotisme», *COURRIER DES BALKANS*, 19 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.courrierdesbalkans.fr/Montenegro-nouveau-gouvernement-et-le-spectre-du-nepotisme>

que podría ser uno de los mayores escándalos de malversación de fondos públicos de la Croacia independiente¹⁷.

Además, las nuevas naciones surgidas son demasiado pequeñas para poder competir en un mercado regional, cuanto menos en el mercado global; ni por población —ninguna pasa de 8 millones de habitantes, y en algunos casos ni se alcanza el millón—, ni por capacidad económica se genera un marco estructural adecuado para ser países competitivos, al carecer de una economía de escala y por no ofrecer suficientes atractivos para la inversión extranjera por la excesiva fragmentación del mercado balcánico¹⁸, fragmentación que debilita en gran medida su capacidad de negociación frente a actores poderosos, que, como antaño, acuden a la zona en busca de oportunidades y para obtener posiciones de ventaja, como China, que aprovecha las diferencias entre las diversas políticas nacionales¹⁹.

Mientras estos nuevos Estados, fuertemente nacionalistas, levantan fronteras y normas como modo de mostrar y demostrar «su soberanía», debiendo considerarse, por otra parte, que en naciones tan pequeñas el coste de mantener estructuras plenas de estado resulta desproporcionado. Basta ver la disputa existente en Eslovenia, la más rica de las antiguas repúblicas yugoslavas, por los gastos de defensa²⁰ y la dificultad de afrontar los mismos.

Esta realidad genera que el prometido El Dorado no exista. El desempleo es muy elevado, las expectativas pocas y la emigración, especialmente de la población más joven y preparada, supone un problema muy serio —especialmente en un entorno generalizado, con alguna excepción, de una muy baja natalidad en la región—, pues la media de emigrantes para los denominados Balcanes Occidentales (antiguo territorio yugoslavo más Albania, sin Croacia ni Eslovenia) era hace un lustro del 19 %²¹, en una

¹⁷ «Séisme en Croatie: pourquoi les bâtiments reconstruits après la guerre se sont-ils effondrés?», *COURRIER DES BALKANS*, 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.courrierdesbalkans.fr/Seisme-Croatie-batiments-reconstruits-guerre-effondres>

¹⁸ NUTALL, Clare. «Western Balkans: too small to be the next big thing?», *BNE Intellinews*, 5 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.intellinews.com/western-balkans-too-small-to-be-the-next-big-thing-158760/>

¹⁹ SHOPOV, Vladimir. «China goes granular: Beijing's multi-level approach to the western Balkans», *European Council on Foreign Relations*, 12 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/china-goes-granular-beijings-multi-level-approach-to-the-western-balkans/>

²⁰ «Slovenia opposition seeks referendum on defence spending hike», *BALKAN INSIGHT*, 27 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2020/11/27/slovenia-opposition-seeks-referendum-on-defence-spending-hike/>

²¹ «The COVID-19 crisis in the Western Balkans», OCDE, 2020, p. 8. Disponible en: <https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-Response-Western-Balkans.pdf>

tendencia que se ha ido incrementando y en lo que supone una auténtica pérdida de capital humano e intelectual. E incluso otros aspectos relacionados con la calidad de vida, como la polución, alcanza niveles muy elevados en muchas zonas²², poniendo en peligro la salud de las personas.

Y, mientras, las nuevas naciones continúan, en gran medida, atrapadas en la retórica del pasado, de las «viejas deudas y agravios» como modo de movilizar a sus seguidores y como manera de hacer olvidar el duro día a día y justificar todo lo realizado²³.

La desaparición de Yugoslavia condujo a la extinción del Fondo Federal de Desarrollo, esa herramienta que permitía un desarrollo más armónico del país y que fue objeto de duras críticas, ataques y boicots por parte de los líderes regionales nacionalistas, que acusaban al Gobierno del país de ser los que más pagaban y menos recibían, fondo cuya eliminación constituyó un paso muy importante en la desintegración de Yugoslavia. De hecho, en la actualidad las necesidades financieras de estos países son tan acuciantes que, en gran medida, la Unión Europea acaba asumiendo el papel del extinto Fondo Federal, y además de a los Estados miembros balcánicos de la Unión —y la aspiración de todos es ser parte de esta²⁴—, tiene que realizar fuertes desembolsos en la zona —recientemente se han aprobado 3300 millones de euros para mitigar los efectos de la COVID-19²⁵— a efectos de mejorar sus posibilidades y capacidades y reforzar la compleja estabilidad de la región.

Pero, por otra parte, y como muestra de los efectos asociados que genera un proceso de desintegración y secesión, no deja de resultar preocupante que se indique²⁶ que los nuevos Estado nación surgidos tras el proceso que han tenido más éxito en su camino

²² «Western Balkans suffocating from air pollution as heating season starts», *BALKAN GREEN ENERGY NEWS*, 23 de octubre de 2020. Disponible en: <https://balkangreenenergynews.com/western-balkans-suffocating-from-air-pollution-as-heating-season-starts/>

²³ DIZDAREVIC, Zlatko. «Europe and the Western Balkans: dull reality and unrealistic expectations», *Heinrich Böll Stiftung*, 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://eu.boell.org/en/2019/11/25/europe-and-western-balkans-dull-reality-and-unrealistic-expectations>

²⁴ RIVELLINI, Matteo. «Hope and strength in the Western Balkans», *European Investment Bank*, 2020, p. 9. Disponible en: https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_big_ideas_hope_and_strength_in_the_western_balkans_en.pdf

²⁵ «COVID-19: paquete de la UE por valor de 3300 millones de euros destinado a los Balcanes Occidentales», *Consejo de Europa*, 6 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/economic-support-to-western-balkans/#>

²⁶ BABIC, Marko. «Understanding the complexity: Europeanization in the Western Balkans», *Horizonty Polityki*, vol. 5, n.º 10, 2014, pp. 85-104, p. 98. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/261513605_Understanding_the_Complexity_Europeanization_in_the_Western_Balkans/link/0f3175347b38c43fce000000/download

hacia la Unión Europea sean aquellos que han logrado, empleando la limpieza étnica tanto física como por medio de herramientas legales y económicas, la tenencia en «su» territorio de «minorías manejables». Cabe preguntarse si ese es el mensaje adecuado frente a las crecientes las tensiones internas y a los grupos populistas y separatistas en el resto de Europa. Y, para más inri, la propia existencia de Kosovo²⁷, ese ente territorial surgido por la fuerza de las armas y de intereses geopolíticos foráneos, sigue constituyendo una espada de Damocles para todos los valores que representa y defiende la Unión Europea.

Pero, se alega, eso son «excepcionalidades», «hechos diferenciales» que tienen exclusividad, señalando que «su» caso es especial y diferente al resto. Y en Balcanes, que recordemos que significa ‘montañas’... ¿hay dos valles iguales?; y tras una historia rica y compleja, trufada de asentamientos de pueblos y de culturas, de imperios y de guerras... ¿hay algún espacio al que no se le pueda buscar un «pasado diferente», alguna zona o grupo humano que no pueda «crear argumentos» para justificar una «balcanización»? Y siempre habrá quien, desde fuera, verá con agrado e instigará la fragmentación. Divide y vencerás.

Pero, aunque los Balcanes sean Europa, la Unión Europea es muy diferente, ¿o no?

Europa: espacio complejo y clave

El término *Europa* tiene diversas acepciones e interpretaciones en su origen y significado²⁸, desde reflejar el nombre de una diosa de la mitología clásica a hacer referencia al lugar por donde se pone el sol —visto desde Oriente—, pasando por una acepción que verbaliza la amplitud de costas que presenta el continente. Y el espacio europeo, su extensión y límites, también se encuentra sujeto a controversias, incluso señalándose que no sería un continente como tal, sino una simple parte de Eurasia.

Las controversias no solo quedan relegadas al ámbito académico; el espacio europeo ha sido un territorio en disputa permanente, tanto por actores externos como por internos,

²⁷ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Kosovo: ¿Un serio escollo para una Europa más unida?*, en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2018*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2019, pp. 17-40. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf

²⁸ A modo de simple muestra, CASANOVA, Félix. «¿Cuál es el origen del nombre Europa?», *Historias de nuestra Historia*. Disponible en: <https://hdnh.es/origen-nombre-europa/>

tanto por las potencias o pueblos dominantes de cada momento como por sus propios habitantes.

Europa constituye el espacio natural de salida por el oeste al océano desde el continente asiático, además de presentar un relieve y una geografía absolutamente propicias para acceder al mar; posee fachada a varios mares simultáneamente (Ártico, Atlántico, Mediterráneo...), hecho que le confiere una ventaja geopolítica respecto a espacios enclavados o con acceso a un solo mar. Y su posición geográfica también permite que el suelo europeo sea un puente terrestre natural con África, con Oriente Medio y con las profundidades y estepas asiáticas; espacio que, además, presenta una gran diversidad de climas y tierras que le confieren grandes posibilidades económicas. Por ello, a lo largo de la historia, han sido múltiples los imperios y civilizaciones foráneas que han intentado ocuparlo, desde persas a hunos, pasando por imperios africanos, otomanos, etc.

Además, la historia de Europa está trufada de disputas entre sus pueblos constituyentes: basta un rápido repaso a cualquier animación de la evolución de las entidades políticas en Europa en los últimos 1000 años —o muchos menos, pues es preciso recordar que la actual Alemania o Italia nacen como los países que hoy conocemos como culminación de un proceso de reunificación de diferentes territorios en la última parte del siglo XIX— para visualizar esta realidad.

Y esas disputas son las que condujeron a que una Europa (las potencias europeas) que dominó el mundo y constituyó el referente durante siglos, se agotara en esas luchas intestinas que, teniendo como colofón las guerras mundiales, contemplaron la desaparición de las potencias europeas como principales actores de referencia en el orden internacional, hasta tal punto que el suelo europeo se convirtió en el «campo de batalla», en uno más, de las potencias que emergen tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La «balcanización» de Europa la condujo a la irrelevancia.

¿A alguien le interesa una Europa unida?

Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa queda dividida no solo entre las zonas de influencia de las dos grandes potencias, sino también por las rencillas y rencores de los bandos y grupos enfrentados en la contienda.

En la Europa occidental, la necesidad de fortalecer económicamente a los países y los sistemas democráticos frente a la amenaza soviética motivaron el desarrollo en el año 1947 del llamado Plan Marshall²⁹, mientras Europa oriental, al otro lado del telón de acero, mantenía una realidad y dinámica distinta.

Y ambas potencias, en el marco de la Guerra Fría, seguían librando esta en suelo europeo contando y empleando a sus países aliados y satélites, respectivamente. La fragmentación de Europa proporcionaba a cada potencia un espacio adecuado a sus intereses, en un mundo en el que «Europa» como tal era, en gran medida, una zona colchón, un tapón ante los «afanes de expansión» de cada una de las potencias y un espacio donde librar la batalla terrestre entre ambas. Parecía que nadie tenía interés en una Europa unida.

Un intento «intermedio»: comunidad europea

En ese marco de división europea, en la parte occidental del continente un grupo de personas abanderan el proyecto de crear una Europa pacífica, próspera y unida. La catarsis generada tras las dos guerras mundiales y un firme ejercicio de liderazgo ejercido por los adalides de la unión de Europa consiguen alinear voluntades y anhelos y, paulatinamente, avanzar en el proyecto.

Así³⁰, vería la luz la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), en 1950, como primer antecedente de una unión económica y política, que devendrá en 1957 en el llamado «Mercado Común» o Comunidad Económica Europea (CEE), con lo que Europa, al menos en ciertos ámbitos, empieza a tener un cierto protagonismo en un mundo cada vez más global, si bien en el marco bipolar de la Guerra Fría.

La capacidad de atracción de la CEE es grande, y se van sumando nuevos países europeos al proyecto en diferentes fases de ampliación, debiendo incluso someterse a duros ajustes estructurales para poder cumplir con los requisitos de dicha Comunidad.

La CEE comienza a ser un referente en el mundo y un poderoso activo para sus ciudadanos. Tal es así que, tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y el fin de la Unión

²⁹ Un breve apunte sobre el mismo puede consultarse en «Plan Marshall», *Enciclopedia de la Historia*. Disponible en: <https://enciclopediadehistoria.com/plan-marshall/>

³⁰ Un esquema más amplio puede consultarse en «La historia de la Unión Europea». Disponible en: https://europea.eu/european-union/about-eu/history_es

Soviética, en la ya denominada desde el año 1993 como Unión Europea (UE), los países del Este se van sumando a la misma en unas nuevas y amplias fases de integración.

Se empieza a perfilar la posibilidad real de unir a todo el continente... ¿será la Unión Europea, por fin, una historia de éxito?

Europa: ¿del éxito al fracaso en tres generaciones?

Cae la Unión Soviética, acaba la Guerra Fría... el mundo entra en una nueva etapa, los riesgos y amenazas cambian y también lo hacen las relaciones internacionales y de poder global; pero, a su vez, acaba la razón geopolítica de las potencias —y la posibilidad material en el caso de la extinta URSS— para seguir apoyando a sus aliados y satélites, que, en el caso de los europeos, y ya dependiendo esencialmente de sí mismos, parece que apuestan decididamente por la Unión.

Sin embargo, al compás de esas rápidas ampliaciones de la UE comienzan a surgir los diferendos, las diferentes visiones y percepciones de lo que ha de ser y lo que ha de suponer la Unión y ser Estado miembro de la misma; y mientras los tiempos son de bonanza y el dinero y la prosperidad fluye, en mayor o menor cuantía, pese a la existencia de ese debate existencial, la situación se va manteniendo... hasta que la durísima crisis económica global iniciada en el año 2008 y que devino rápidamente en una crisis social, contempló la aparición de nuevas élites y el crecimiento de populismos³¹.

Por otra parte, el cambio generacional y los años transcurridos, tanto en Europa como al otro lado del Atlántico, motiva que las poblaciones no solo no tengan recuerdos vívidos de las guerras mundiales, sino incluso de la Guerra Fría³². Y, por ello, y además de por otras razones, en este planeta global en plena reconfiguración, el vínculo transatlántico, una de las piedras angulares de Europa, se debilita en gran medida: desde el crecimiento de las tendencias populistas en los Estados Unidos de América (EE. UU.) hasta la exigencia de Washington de liberarse de la carga que supone sustentar, en gran medida, la defensa de Europa, todo ello contribuye a la lejanía creciente de ambas orillas atlánticas.

³¹ Un breve repaso de este concepto puede consultarse en «¿De qué hablamos cuando hablamos de populismos?», *THE CONVERSATION*, 20 de junio de 2019. Disponible en: <https://theconversation.com/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-populismo-118861>

³² LASCHET, Armin. «Relaciones trasatlánticas y poder difuso», *Política Exterior*, n.º 199, 1 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/relaciones-transatlanticas-y-poder-difuso/>

Y si bien se puede argumentar que muchas de estas cuestiones se maximizaron en la era Trump —de hecho, el mandatario estadounidense apoyó el Brexit sin fisuras³³—, lo cierto es que la prevista mayor regionalización de la economía (una de las consecuencias de la pandemia de la COVID-19), junto con el crecimiento del proteccionismo en los EE. UU. y su viraje hacia el Pacífico y pugna con China³⁴, entre otras cuestiones, motivan a pensar que el vínculo transatlántico será igual de sólido y firme como lo fue en el pasado puede ser una auténtica quimera³⁵, si bien existe cierta euforia a este respecto con el reciente nombramiento de Biden como presidente de los Estados Unidos.

Moscú considera Europa como un continente en declive y cada vez menos relevante desde el punto de vista estratégico; por lo que, si bien sigue existiendo una poderosa relación económica con la Unión Europea, la Federación Rusa busca alternativas a Europa, especialmente China y otras naciones en ascenso³⁶. Y la poderosa China, la segunda economía mundial, aprovecha la debilidad europea para hacerse con el control de sectores estratégicos en el continente³⁷, hasta tal punto que se produce una reevaluación de las políticas respecto al desafío que representa China³⁸ y a la necesidad de salvaguardar la seguridad europea y el orden público en relación con las inversiones directas extranjeras³⁹... Las diferentes naciones europeas son débiles, de manera aislada, frente al gran gigante asiático. Tal es así que se señala que China es un «competidor económico y rival sistémico», y que «tanto la UE como sus Estados

³³ «Trump alienta el Brexit duro y promete un acuerdo comercial “fenomenal” con EE UU», *El País*, 5 de junio de 2019. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2019/06/04/actualidad/1559636528_775905.html

³⁴ TOCCI, Nathalie. «Autonomía europea y vínculo trasatlántico: dos caras de la misma moneda», *Política Exterior*, 13 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/autonomia-europea-y-vinculo-transatlantico-dos-caras-de-la-misma-moneda/>

³⁵ «Bruselas: ‘Estados Unidos está de vuelta y Europa está lista’», *El Mundo*, 22 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/01/21/6008758efdddf85958b45c5.html>

³⁶ «Russia’s national security strategy and military doctrine and their implications for the EU», *EUROPEAN PARLIAMENT*, Bruselas, 2017, pp. 19-20. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA%282017%29578016_EN.pdf

³⁷ «Europe takes steps to block Chinese bargain hunters», *The New York Times*, 17 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/06/17/business/european-union-china-deals.html>

³⁸ <https://carnegieendowment.org/2019/05/09/on-china-s-expanding-influence-in-europe-and-eurasia-pub-79094>

³⁹ «EU foreign investment screening regulation enters into force», *EUROPEAN COMMISSION*, Press Release, 10 de abril de 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2088

miembros solo pueden alcanzar sus objetivos en relación con China si muestran una inquebrantable unidad»⁴⁰.

La autonomía estratégica, la no dependencia de actores exteriores resulta esencial para poder sobrevivir institucionalmente, si bien eso precisa de una cohesión interna elevada que permita constituirse en actor internacional de un peso tal que posibilite ser contemplado y valorado como «aliado importante» o, al menos, no como zona «de expansión de los imperios» aprovechando las debilidades y las fisuras existentes.

Pero ¿es lo que quieren los europeos?

¿Solos se está mejor?

La polarización de las sociedades es un fenómeno creciente en todo el planeta; los efectos de la globalización, las crisis económicas y la perspectiva, real o inducida, de la imposibilidad de mejorar el nivel de vida si no se produce un cambio de modelo socioeconómico generan fuertes tensiones en las poblaciones, en las que surgen movimientos de «indignados» y un creciente cuestionamiento de las instituciones a todos los niveles —incluyendo a la UE—; hechos que, sumados a una gran ausencia de liderazgo, permiten que esa polarización y la consecuente fractura de las sociedades se incrementen⁴¹ y que la cohesión de estas se vea seriamente dañada, debilitándolas de manera creciente.

No en vano, la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, publicada en el año 2016⁴² y muy poco después del referéndum del Brexit, se titulaba *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, que señala en su prólogo, y como frase inicial, que «los objetivos, incluso la propia existencia de nuestra Unión, están en entredicho».

⁴⁰ «La UE revisa las relaciones con China y propone 10 acciones», COMISIÓN EUROPEA, Comunicado de prensa, 12 de marzo de 2019. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1605

⁴¹ En este sentido, SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Era COVID: ¿un nuevo paradigma de seguridad?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 36/2020, 18 de noviembre de 2020, pp. 4-7. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA36_2020PEDSAN_eraCovid.pdf

⁴² Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Y la situación cada vez es más compleja para la Unión Europea ante el ascenso de los populismos⁴³, pues el desencanto con los partidos tradicionales crece, tal y como lo recogen reiteradamente los titulares y los análisis relativos a que la política europea se está fracturando⁴⁴, de la misma manera que el Brexit supone una cierta fractura de Europa, o como lo pone de manifiesto la solicitud formulada en el Parlamento Europeo relativa al reconocimiento por parte de la Unión del derecho de secesión universal⁴⁵.

La narrativa construida frente a la Unión Europea, en gran medida, es la de «recuperar control y soberanía», conceptos que, en el mundo actual, hiperconectado e interdependiente, podrían mitificarse como sueños de glorias imperiales pasadas; y por ello se repite que «los *brexiter*s no contaron la verdad antes del referéndum del 2016»⁴⁶, así como que «los ciudadanos británicos han sido víctimas del populismo y de las mentiras de sus dirigentes»⁴⁷.

Frente a este entorno de complejidad interna y externa, resulta interesante rescatar la frase «La Unión como salvaguarda frente a las facciones internas y la insurrección»⁴⁸. Podría pensarse que son palabras recientes, pero fueron pronunciadas en 1787, en el marco de la redacción de una serie de ensayos para apoyar la ratificación de la Constitución de los nacientes Estados Unidos. Y como muestra de que la Unión hace la fuerza, el 30 de diciembre de 2020 se conseguía la firma de un acuerdo global de

⁴³ DUMITRASCU, Alexandra. «La Unión Europea ante el ascenso de los populismos», *Atalayar*, 13 de mayo de 2019. Disponible en: <https://atalayar.com/content/la-uni%3fb3n-europea-ante-el-ascenso-de-los-populismos>

⁴⁴ GRAMER, Robbie. «How European politics is fracturing», *Foreign Policy*, 28 de mayo de 2019. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2019/05/28/how-european-politics-is-fracturing-european-union-elections-rise-of-far-right-greens-liberals-centrist-parties/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=13354&utm_term=Editor's%20Picks%20OC

⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEO, Enmienda 38, documento A9-0226-/38, de 20 de noviembre de 2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0226-AM-035-038_ES.pdf

⁴⁶ «Un Brexit bajo tutela francesa», *La Vanguardia*, 21 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20201221/6137712/brexit-reino-unido-francia-china-boris-johnson-ue.html>

⁴⁷ «Macron cree que el pacto del Brexit ayuda a la UE a avanzar 'unida y fuerte'», *La Vanguardia*, 25 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20201221/6137712/brexit-reino-unido-francia-china-boris-johnson-ue.html>

⁴⁸ MADISON, John. «The same subject continued: the Union as a safeguard against domestic faction and insurrection», Library of Congress, Federalist Papers, n.º 10, 23 de noviembre de 1787. Disponible en: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10#s-lg-box-wrapper-25493273>

inversiones entre la Unión Europea y China, para «reequilibrar la relación comercial y de inversión entre ambos»⁴⁹. Sin la Unión Europea, ¿estaríamos mejor?

¿Importaba Yugoslavia, importa Europa —la Unión Europea—?

Más allá de todas las importantes cuestiones geopolíticas existentes en cada momento, Yugoslavia nació cuando sus ciudadanos creyeron en ella, pues habían sufrido en sus carnes las consecuencias de la desunión y la pugna. Y cuando esa experiencia vital se convirtió en un recuerdo un tanto lejano, el empleo de la narrativa adecuada por nuevos líderes permitió cambiar ese recuerdo por otro, de tal modo que los ciudadanos dejaron de creer en Yugoslavia. Y como ningún actor exterior poderoso tenía tampoco ningún interés especial en su existencia, pues, antes bien, este consistía en apoderarse de alguna de las partes del botín, Yugoslavia cayó.

La fragmentación y la división suponen el campo abonado a la intervención, a la injerencia e incluso al dominio por actores grandes y poderosos. Una forma de reescribir el «divide y vencerás» es «si te divides, perderás», corolario y consecuencia de lo anterior, y verdad contrastada a lo largo de la historia.

Que, en la pugna, y más si es global, se pretenda dividir al adversario para vencer, puede entrar en una lógica ilógica de juego suma cero. Pero que se produzca una autodivisión, una fragmentación, pretendiendo así ganar... resulta, además de un ejercicio de hipocresía, un engaño absoluto.

Pero el poder, el auténtico poder, radica en los ciudadanos, en su fe en un proyecto común. Así se consolidó Yugoslavia, así se construyó la Unión Europea. A ellos es a quien debe importarle el proyecto, si conocen y son conscientes de su trascendencia y significado.

Y por eso, cuando los yugoslavos dejaron de creer y siguieron «los cantos de sirenas», Yugoslavia desapareció... y los yugoslavos perdieron. Si bien es cierto que hay quien ganó: ganaron unas pequeñas élites y también ganaron las potencias exteriores.

⁴⁹ CONSEJO EUROPEO, Reunión por videoconferencia de los dirigentes de la UE y de China, 30 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2020/12/30/>

¿Dejaremos de creer en Europa, en la Unión Europea, y seguiremos nuevos cantos de sirenas? Ojalá el título del presente documento no sea nunca una realidad, sino, simplemente, un relato de ciencia ficción.

*Pedro Sánchez Herráez**

COL.ET.INF.DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

Felipe Sánchez Tapia

**La industria turca de defensa.
Activo estratégico de primer
orden**

La industria turca de defensa. Activo estratégico de primer orden

Resumen:

Como ha quedado patente con ocasión del reciente conflicto en Nagorno-Karabaj, la industria turca de defensa ha demostrado su valor como activo estratégico que proporciona a Turquía una autonomía que le permite, por un lado, reducir su dependencia del exterior, y, por otro, influir en su entorno para reforzar su cada vez más asertiva política exterior. Aunque, en particular, han sido los drones los sistemas de armas que han sobresalido durante este conflicto, la industria de defensa ha evolucionado durante las últimas décadas para cubrir hoy en día la mayor parte de las necesidades de la defensa nacional. A pesar del espectacular desarrollo, esta industria continúa siendo dependiente tecnológicamente del exterior en ciertas capacidades críticas. La manera en que Turquía trate de solventar estas carencias se dejará notar en su inestable equilibrio estratégico entre Rusia, por un lado, y EE. UU. y países occidentales, por otro.

Palabras clave:

Turquía, industria de defensa, drones, estrategia.

***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 Turkish defence industry. First-class strategic asset.

Abstract:

As the recent Nagorno-Karabakh conflict has shown, the Turkish defence industry has proved its value as a strategic asset that provides Turkey with an autonomy that allows it, on the one hand, to reduce its dependence on the outside world and, on the other, to influence its environment in order to strengthen its increasingly assertive foreign policy. Although drones in particular have been the weapon systems that have excelled during this conflict, the defence industry has evolved over the past decades to cover most of today's national defence needs. Despite spectacular development, the industry remains technologically dependent on foreign technology in certain critical capacities. How Turkey deals with these shortcomings will have an impact on its unstable strategic balance between Russia on the one hand, and the US and Western countries on the other.

Keywords:

Turkey, defence industry, drones, strategy.

Introducción

Transcurridos algo más de dos meses desde que se alcanzara el acuerdo de alto el fuego que concluyó las hostilidades entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno-Karabaj, muchos son los analistas que han focalizado su atención en el decisivo papel que el empleo de medios aéreos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés) por las Fuerzas Armadas azeríes ha tenido en el desarrollo del conflicto. Uno de estos análisis, que ha tenido cierta repercusión entre expertos, concluye que «Europa debería considerar cuidadosamente las lecciones militares de este conflicto y no descartarlo como una guerra menor entre países pobres... La mayoría de los ejércitos de la Unión Europea, especialmente los de los Estados miembros pequeños y medianos, rendirían de forma igualmente miserable que el Ejército armenio en una guerra cinética moderna. Eso debería hacerles pensar; y preocuparse»¹.

Es cierto que los UAV llevan empleándose desde hace décadas en los campos de batalla por todo el mundo en misiones de inteligencia, reconocimiento, vigilancia y adquisición de objetivos (ISTAR, por sus siglas en inglés). Pero, más recientemente, ciertas compañías han comenzado el desarrollo de aeronaves no tripuladas con capacidad de ataque, o drones armados, conocidos genéricamente como UCAV², elevando estos sistemas a una nueva categoría.

El efecto combinado de UAV y UCAV en el conflicto ha resultado tan poderosamente llamativo que, en ciertos círculos, se ha anticipado que asistimos a uno de esos momentos en la historia en que la irrupción en el campo de batalla de un nuevo material altera sustancialmente el arte de la guerra, como anteriormente ocurrió con los carros de combate, la aviación militar o la puesta en acción de la caballería montada allá por el siglo IX antes de Cristo. Quizás sea prematuro, y tal vez exagerado, extraer conclusiones en ese sentido. Consideremos que un análisis cuantitativo y cualitativo de las capacidades militares de uno y otro contendiente apuntan a una manifiesta superioridad militar de Azerbaiyán, lo que hace difícil imaginar, aun sin el concurso de los drones, un resultado distinto al que hemos presenciado³. Pero, qué duda cabe que los UAV y UCAV

¹ GRESSEL, Gustav, «Military lessons from Nagorno-Karabakh: Reason for Europe to worry», *European Council on Foreign Relations*, 24 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/>. (Consultado en diciembre de 2020).

² *Unmanned combat aerial vehicle*.

³ Los inventarios disponibles en fuentes especializadas como el Balance Militar 2020, del International Institute for Strategic Studies (IISS, www.iiss.org), o la web Global Fire Power (www.globalfirepower.com/) muestran una sustancial superioridad militar de Azerbaiyán.

son una de esas capacidades críticas que, por sus efectos físicos y psicológicos, han tenido un peso considerable en el resultado del enfrentamiento. Y el papel de Turquía en esta área ha sido decisivo.

Valorar esta cuestión es, precisamente, el objetivo de este trabajo. En él, tras analizar la contribución de los UAV/UACV al conflicto de Nagorno-Karabaj, nos adentraremos en el desarrollo autóctono de estas capacidades por Turquía y en el valor estratégico que tiene su industria de defensa como recurso de poder nacional.

Nagorno-Karabaj

Tratar de cuantificar el efecto real que los drones han tenido en la campaña y determinar el número de objetivos armenios destruidos por intervención directa de estos sistemas es, en el momento actual, tarea poco menos que imposible. Los datos oficiales proporcionados por unos y otros escasean y, cuando existen, parecen estar notablemente exagerados. Algunas fuentes se aventuran a proporcionar cifras y aseguran que tan solo mediante el empleo del UCAV turco Bayraktar TB2, Azerbaiyán habría destruido un total de 660 objetivos militares armenios (138 carros de combate, 49 vehículos acorazados, 31 sistemas de defensa aérea, 16 radares, 257 piezas de artillería, 10 centros de comunicaciones y 386 vehículos diversos), con un valor económico de casi 2000 millones de dólares⁴. Sea como fuere, es indudable que el uso de drones ha sido decisivo y, también en este campo, la superioridad de Azerbaiyán es significativa (tabla 1).

⁴ «Bayraktar TB2 Armed UAVs have caused great losses to the Armenian Armed Forces», *The Cyber Shafarat – Treadstone*, 71, 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://cybershafarat.com/2020/11/08/bayraktar-tb2-armed-uavs-have-caused-great-losses-to-the-armenian-armed-forces/> (Consultado en diciembre de 2020).

ARMENIA				AZERBAIYÁN		
CLASE (OTAN)	TIPO	ORIGEN	CANTIDAD	TIPO	ORIGEN	CANTIDAD
I (< 150 Kg)	Baze	Armenia	No Disponible	SkyStriker (1)	Israel	100
	Ptero-5E	Rusia	No Disponible	Orbiter-1K (1)	Israel	80
	Krunk	Armenia	15	Orbiter-3 (1)	Israel	10
	Orlan 10 (2)	Rusia	No Disponible	Harop (1)	Israel	50
II (150-600 Kg)				Bayraktar TB2 (3)	Turquía	No Disponible
				Acrostar	Israel	14
				Hermes 450	Israel	10
III (> 600 Kg)				Heron TP	Israel	2
				Hermes 900	Israel	2

(1) Dron suicida (*loitering munition*).

(2) No hay registros de haber sido adquiridos por Armenia, pero hay informes sobre su uso durante el conflicto.

(3) No se ha confirmado su adquisición por Azerbaiyán, pero su empleo en el conflicto está confirmado.

Tabla 1. Inventarios comparativos de UAV correspondientes al año 2019. Fuente. *The Drone Databook*⁵; CSIS⁶, Balance Militar 2020.

En particular, son dos los modelos de UCAV que han generado titulares en la prensa internacional: el dron suicida (*loitering ammunition*) Harop, desarrollado por la industria israelí para llevar a cabo ataques de supresión de defensas antiaéreas enemigas (SEAD, por sus siglas en inglés), y el turco Bayraktar TB2, dron táctico operativo en las Fuerzas

⁵ *The Drone Databook*, Center for Study of the Drone at Bard College, 2019, p. XII. Disponible en <https://dronecenter.bard.edu/files/2019/10/CSD-Drone-Databook-Web.pdf> (Consultado en diciembre de 2020).

⁶ «The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense», CSIS, 8 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense> (Consultado en enero de 2021).

Armadas turcas desde 2014 y que cuenta con versiones tanto ISTAR como armada⁷. Del primero de ellos, se estima que Azerbaiyán disponía de unas 50 unidades antes de iniciarse las hostilidades; y sobre la efectividad de su empleo en el conflicto, se ha informado ampliamente tanto desde fuentes gubernamentales como por medio de la prensa⁸.

Algo más difuso parece el segundo de ellos, pues no se dispone de información oficial sobre su posesión por las Fuerzas Armadas azeríes. Es sabido que, durante el pasado año, se llevaron a cabo negociaciones para la adquisición por Azerbaiyán de un número indeterminado de ellos, pero se ignora su resultado⁹. De lo que nadie duda, sin embargo, es de su empleo en el conflicto. Además, se han publicado fotografías de este aparato en la parada de la victoria en Baku el pasado 10 de diciembre con los colores de Azerbaiyán, lo que acreditaría su propiedad (figura 1).



Figura 1. Bayraktar TB2 durante el desfile de la victoria en Baku, 10 de diciembre de 2020. Fotografía publicada por *Daily Sabah*, créditos de la oficina de prensa de la presidencia de la República de Turquía.

⁷ BAYKAR, información sobre Bayraktar TB2. Disponible en https://www.baykarsavunma.com/upload/ingilizce/Baykar_catalog_eng.pdf (Consultado en enero de 2021).

⁸ «Azerbaijan's Harop destroying the Armenian soldiers' underground shelter – NO COMMENT – VIDEO», *Azerbaijan24*, 29 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.azerbaycan24.com/en/azerbaijan-s-harop-destroying-the-armenian-soldiers-underground-shelter-no-comment-video/> (Consultado en diciembre de 2020).

⁹ «Azerbaijan to buy armed drones from Turkey», *Defence News*. Disponible en: <https://www.defensenews.com/unmanned/2020/06/25/azerbaijan-to-buy-armed-drones-from-turkey/> (Consultado en diciembre de 2020).

Mucho se ha especulado sobre si los UCAV que intervinieron en las operaciones eran propiamente azeríes o turcos, y por quién fueron operados. Es cierto que Azerbaiyán ya había adquirido cierta experiencia en el empleo táctico de estos medios con anterioridad al conflicto, siendo uno de los diez países en el mundo de los que se tiene constancia que han llevado a cabo ataques con drones armados¹⁰. Pero los plazos entre la supuesta adquisición en junio o julio de 2020, como se recoge en medios diversos, y el inicio del conflicto son demasiado cortos como para que el sistema haya podido ser entregado, puesto en servicio y el personal militar azerí instruido para su empleo efectivo. Y ello ha llevado a ciertos analistas a concluir que, posiblemente, estos sistemas de armas hayan sido operados por el propio Ejército turco¹¹.

El tiempo acabará confirmando o refutando esta hipótesis, pero lo relevante aquí es que una nación como Turquía ha conseguido, en gran parte mediante la utilización de estos medios, influir de manera decisiva en la evolución del conflicto. Un notable éxito que la consolida como verdadera potencia tanto en la fabricación como en el empleo de estos sistemas de armas. Cómo ha sido posible esta evolución es la cuestión que tratamos a continuación.

Turquía, una potencia en drones

La progresión de Turquía en el campo de los drones se ha apoyado en dos pilares fundamentales: el desarrollo de sistemas con tecnología propia, en la medida en que esto ha sido posible, y en la experiencia adquirida en su empleo táctico en las distintas zonas de conflicto en las que las Fuerzas Armadas turcas se han visto envueltas en estos últimos años.

Desarrollo tecnológico

La entrada de Turquía en el universo de los drones se produce a mediados de la década de los 90 mediante la adquisición de los sistemas de reconocimiento táctico GNAT 750

¹⁰ *The Drone Databook*, op. cit., p. XIII.

¹¹ MIROVALEV, Mansur, «Azerbaijan Celebrates a Victory Made Possible by Turkey», *WhoWhatWhy.org*, 11 de enero de 2021. Disponible en: <https://whowhatwhy.org/2021/01/11/azerbaijan-celebrates-a-victory-made-possible-by-turkey/> (Consultado en enero de 2021).

y I GNSAT, de la firma norteamericana General Atomics, empleados por el Ejército de Tierra entre 1995 y 2005¹².

Las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas turcas en su particular lucha contra el PKK acabaron por mostrar las limitaciones de estos «rudimentarios» sistemas, por lo que, a mediados de la década de los 2000, Ankara recurrió a la industria israelí, con amplia y solvente experiencia en el uso de estas tecnologías. La entonces Subsecretaría de Industrias de Defensa (SSM, por sus siglas en turco) firmó contratos para la adquisición de 10 drones Heron, fabricados por el consorcio UAV Partnership (IUP), una *joint venture* a partes iguales entre Israel Aircraft Industries (IAI) y Elbit Systems¹³. Contratos posteriores formalizados entre 2007 y 2010 añadieron otros sistemas israelíes a los inventarios de las Fuerzas Armadas turcas¹⁴.

Pero la lógica geopolítica acabó imponiéndose. Las dificultades que jalonaron la ejecución de estos contratos¹⁵ y, sobre todo, el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos países a causa del incidente de la flotilla de Gaza en mayo de 2010¹⁶, imposibilitaron la cooperación en esta materia.

El mercado norteamericano, en parte debido a estas mismas cuestiones, tampoco resultó viable y las negociaciones para la adquisición del sistema PREDATOR (General Atomics) no llegaron a buen término¹⁷. Ni EE. UU. ni Israel estaban dispuestos a compartir tecnología, por lo que el Gobierno turco, considerando inadecuado el clásico sistema de adquisición de productos existentes en el mercado (*off the shelf*), decidió proceder por su cuenta.

¹² DÜZ, Sibel, «The Ascent of Turkey as a Drone Power», *SETA – Analysis*, julio de 2020.

¹³ «Israel Aircraft Industries (IAI) to Supply Jointly with Elbit Systems UAV Systems to The Turkish MOD; Contract Valued at \$150 million», *BUSINESS WIRE*, 1 de septiembre de 2005. Disponible en: <https://www.businesswire.com/news/home/20050901005383/en/Israel-Aircraft-Industries-IAI-to-Supply-Jointly-With-Elbit-Systems-UAV-Systems-to-The-Turkish-MOD-Contract-Valued-at-150-million> (Consultado en enero de 2021).

¹⁴ Un Searcher (Israeli Aircraft Industries) y 3 Aerostar (Aeronautics Defense Systems Ltd.), ya fuera de servicio. Además, se incorporó a sus inventarios en régimen de alquiler un UAV Dominator (Israeli Aeronautics Defense Systems Ltd.).

¹⁵ «Turkey's Military Procurement Dilemma with Israel», *EURASIA DAILY MONITOR*, 22 de mayo de 2009. Disponible en: <https://jamestown.org/program/turkeys-military-procurement-dilemma-with-israel/> (Consultado en diciembre de 2020).

¹⁶ El 31 de mayo de 2010, fuerzas israelíes abordaron buques de una flotilla fletada desde Turquía para suministrar ayuda humanitaria a la franja de Gaza, sometida al bloqueo israelí. En el asalto murieron 9 activistas de nacionalidad turca.

¹⁷ «Turkey Seeks to Purchase Armed Predator Drones From US», *Al Monitor*, 19 de mayo de 2012. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/security/01/05/turkey-wants-armed-predators.html> (Consultado en enero de 2021).

Afortunadamente, la industria turca ya había comenzado a trabajar en estos sistemas. Desde 2004, la compañía estatal Turkish Aerospace Industries (TAI) trabajaba en el desarrollo de un UAV de media altitud y gran autonomía (MALE, por sus siglas en inglés), el ANKA, cuyos comienzos resultaron, no obstante, un tanto accidentados¹⁸.

El sector privado tampoco se había quedado atrás y la compañía Bayrak Makina¹⁹, dedicada a la fabricación de componentes para automóviles y que a principios de los 2000 había comenzado a mostrar interés en la fabricación de UAV, ganó en 2006 un primer concurso para la fabricación de 19 drones del modelo Bayraktar Mini para las Fuerzas Armadas turcas²⁰.

Estos desarrollos previos, aunque modestos, situaron a la industria turca en condiciones de aprovechar óptimamente el impulso que se imprimió desde el Gobierno y, hoy en día, según el catálogo de la Presidencia de Industrias de Defensa (SSB, por sus siglas en turco)²¹, Turquía fabrica un total de 24 plataformas aéreas no tripuladas de distintas capacidades²².

Entre las del sector público, destacan las plataformas multipropósito (UAV y UCAV) fabricadas por TAI, el ANKA (carga útil de 250 kg, autonomía de 24 horas, altitud máxima 30 000 pies)²³ en diferentes versiones, que incluye una con control por satélite (ANKA-S) que incrementa su alcance a 1000 km, y el AKSUNGUR (carga útil de 750 kg, autonomía de 12 horas, altitud máxima 40 000 pies)²⁴. Ambas pueden portar munición inteligente fabricada por ROKETSAN, compañía también de propiedad estatal. El AKSUNGUR, en las fases finales de su desarrollo, será entregado a las Fuerzas Armadas turcas a lo largo de 2021.

¹⁸ El primer prototipo se estrelló durante su primer vuelo en diciembre de 2010.

¹⁹ El hijo del propietario y verdadero impulsor del desarrollo de UAV de esta compañía es Selçuk Bayraktar, casado desde mayo de 2016 con Sümeyye Erdoğan, la hija menor del presidente Erdoğan.

²⁰ FAROOQ, Umar, «The Second Drone Age», *The Intercept*, 14 de mayo de 2019. Disponible en: <https://theintercept.com/2019/05/14/turkey-second-drone-age/> (Consultado en enero de 2021).

²¹ La Subsecretaría de Industrias de Defensa (SSM), originalmente en la orgánica del Ministerio de Defensa, fue transferida en diciembre de 2017 a la Presidencia de la República, cambiando su denominación a Presidencia de Industrias de Defensa (SSB).

²² *TURKISH DEFENCE INDUSTRY CATALOGUE*, pp. 141-151. Disponible en: <https://www.ssb.gov.tr/urunkatalog/en/142/> (Consultado en enero de 2021).

²³ TAI, «ANKA», disponible en: <https://www.tusas.com/en/product/anka-multi-role-isr-system> (Consultado en enero de 2021).

²⁴ TAI, «AKSUNGUR», disponible en: <https://www.tusas.com/en/product/aksungur-unmanned-aerial-vehicle> (Consultado en enero de 2021).



Figura 2. UCAV AKSUNGUR (TAI) en exposición en la feria de armamento IDEF 2019 (Estambul), fotografía de Paolo Valpolini, *European Defence Review*.

Por el sector privado, destaca la ya mencionada Bayrak Makina, fabricante del Bayraktar TB2 (carga útil de 150 kg, autonomía de 27 horas, altitud máxima 24 000 pies)²⁵ y que está ultimando²⁶ el desarrollo del AKINCI (carga útil de 1350 kg, autonomía de 24 horas y altitud máxima de 40 000 pies)²⁷. Al igual que los modelos de TAI, estas plataformas son armadas con misiles fabricados por la estatal ROKETSAN.

Continuando en el sector privado, cabe mencionar a la compañía VESTEL, que fabrica el KARAYEV, un UAV algo modesto (carga útil de 70 kg, autonomía de 20 horas y altitud máxima de 22 500 pies)²⁸.

²⁵ BAYKAR SAVUNMA, «BAYRAKTAR TB2». Disponible en: <https://baykardefense.com/uav-15.html> (Consultado en enero de 2021).

²⁶ «Turkish Akinci Combat Drone's 2nd Prototype Completes Maiden Flight», *DefenseWorld.NET*, 17 de Agosto de 2020. Disponible en: <https://www.defenseworld.net/news/27651/Turkish-Akinci-Combat-Drone-s-2nd-Prototype-Completes-Maiden-Flight> (Consultado en enero de 2021).

²⁷ BAYKAR SAVUNMA, «AKINCI». Disponible en: <https://baykardefense.com/uav-14.html> (Consultado en enero de 2021).

²⁸ VESTEL SAVUNMA, «KARAYEL». Disponible en: https://vestelsavunma.com/uploads/docs/1608022372_karayeltacticaluaveng-tr.pdf (Consultado en enero de 2021).



Figura 3. UCAV AKINCI (Bayrak Makina). Fotografía de Agencia ANADOLU.

Empleo táctico

Como ya se ha mencionado, el segundo pilar sobre el que se asienta la prominente posición que ha adquirido Turquía en materia de drones es la experiencia acumulada tras años de empleo táctico de estos materiales en los conflictos en los que se ha visto envuelta. Aunque fueron empeñados en operaciones anteriores, ha sido recientemente, en las operaciones en Idlib a primeros de 2020 (operación «Escudo de Primavera»), cuando por primera vez Turquía ha hecho un uso masivo de estos medios frente a un adversario exterior, en este caso respaldado, además, por una potencia militar de primer orden como es Rusia. En esta campaña fueron probados de manera intensiva sistemas autóctonos, como los mencionados ANKA-S y Bayraktar TB2, con resultados dignos de mención. Con el concurso de estos drones, en tan solo una noche las fuerzas turcas destruyeron cerca de 200 objetivos militares sirios, incluyendo 5 helicópteros, 23 carros de combate, 23 piezas de artillería y al menos 8 lanzadores del sistema antiaéreo de

fabricación rusa Pantsir-1S, causando 309 bajas entre las filas enemigas²⁹. Un rendimiento destacable que ha sido posible gracias a un dominio del espectro electromagnético del campo de batalla obtenido mediante el empleo de sistemas de guerra electrónica (EW, por sus siglas en inglés) operados desde territorio turco, en concreto desde los centros de operaciones del Cuartel General del 2.º Ejército, en Malatya, provincia de Anatolia central, y del Estado Mayor de la Defensa, en Ankara.

También se han empleado estos sistemas en Libia, aunque a menor escala. Y es preciso resaltar que, en cualquier caso, no con peores resultados. Un despliegue ciertamente limitado de estos medios, sin implicación de fuerzas terrestres, ha sido suficiente no solo para contener la ofensiva de Haftar sobre Trípoli, sino para permitir al Gobierno de Unidad Nacional (GNA, por sus siglas en inglés) la recuperación de considerables extensiones de territorio libio y alterar sustancialmente el equilibrio de poder en el país.

Nada de esto hubiera sido posible en un contexto diferente al que, desde hace décadas, ha fomentado el desarrollo de la industria turca de defensa, en general, aspecto que abordamos a continuación.

Desarrollo de la industria turca de defensa

Por razones de orden geopolítico, el desarrollo de una industria de defensa autóctona es, desde los años 70 del pasado siglo, un objetivo estratégico prioritario de todos los Gobiernos que, con independencia de su inclinación ideológica, se han sucedido en el ejercicio del poder. Y es que el embargo de armas impuesto por el Congreso norteamericano en 1974 en represalia por la intervención militar de Turquía en la crisis de Chipre³⁰ evidenció la conveniencia de disponer de una industria de defensa capaz de garantizar la autonomía estratégica del país. En aquellos momentos se sentaron los cimientos de la industria actual, estableciéndose las denominadas Fundaciones de Fuerzas Terrestres, Fuerzas Aéreas y Fuerzas Navales como organismos capaces de obtener financiación para el desarrollo de una industria de defensa, tanto pública como

²⁹ NIKOLOV, Boyko. Declaraciones del ministro de Defensa, Hulusi Akar, citadas en «Turkey has destroyed missile systems, dozens of tanks and five helicopters in Idlib», *BULGARIANMILITARY.COM*, 28 de febrero de 2020. Disponible en: <https://bulgarianmilitary.com/2020/02/28/turkey-has-destroyed-missile-systems-dozens-of-tanks-and-five-helicopters-in-idlib/> (Consultado en enero de 2021).

³⁰ BRUMAGE, Jody. «The Turkish Arms Embargo, Part I», *Byrd Center*, 2015. Disponible en: <https://www.byrdcenter.org/byrd-center-blog/the-turkish-arms-embargo-part-i> (Consultado en enero de 2021).

privada, al margen de los presupuestos anuales de la Fuerzas Armadas. Posteriormente unificadas en una única Fundación para las Fuerzas Armadas³¹, es a través de esta organización que el Estado gestiona las grandes compañías estatales que hoy en día constituyen la columna vertebral de esta industria: ASELSAN³², TAI o TUSAŞ³³, ROKETSAN³⁴, HAVELSAN³⁵, ISBIR³⁶ y ASPILSAN³⁷. A estas empresas de propiedad estatal debe añadirse una larga lista de compañías privadas (BMC Otomotiv, STM, FNSS, etc.)³⁸.

De acuerdo con esta filosofía, el desarrollo de la industria nacional de defensa en los últimos años ha sido espectacular y, en 2020, siete empresas turcas (ASELSAN, TAI, BMC Otomotiv, ROKETSAN, STM, FNSS y HAVELSAN) han conseguido situarse en el *ranking* de *Defense News* entre las 100 mayores del mundo, dato llamativo si se compara con países como Reino Unido (10 compañías), Francia (4 compañías), Alemania (3 compañías) o España (1 compañía)³⁹.

En estas condiciones, el 70 % de las necesidades de las Fuerzas Armadas turcas en 2019 en materia de armamento fueron cubiertas mediante producción local, porcentaje que pretende incrementarse, según la estrategia industrial para el periodo 2019-2023, hasta el 75 % en 2023⁴⁰.

³¹ Ley 3388, de 17 de junio de 1987.

³² Electrónica, sistemas de comunicación, electroóptica, sistemas de armas integrados, etc. - ASELSAN web: <https://www.aselsan.com.tr/en> (Consultado en enero de 2021).

³³ Aviación, satélites, aeroespacial - TAI/TUSAŞ web: <https://www.tusas.com/en/> (Consultado en enero de 2021).

³⁴ Cohetes y Misiles - ROKETSAN web: <https://www.roketsan.com.tr/en/> (Consultado en enero de 2021).

³⁵ Sistemas de mando y control, simulación, sistema de seguridad y ciberseguridad, sistemas de información y comunicación, etc. - HAVELSAN web: <https://www.havelsan.com.tr/en> (Consultado en enero de 2021).

³⁶ Sistemas de generación de energía - ISBIR web: <http://www.isbirelektrik.com.tr/en/> (Consultado en enero de 2021).

³⁷ Baterías para vehículos y todos los medios de todas las Fuerzas Armadas - ASPILSAN web: <https://www.aspilsan.com/default.asp?dil=ENG> (Consultado en enero de 2021).

³⁸ En el catálogo de la Presidencia de Industrias de Defensa (SSB) puede encontrarse una relación detallada de compañías dedicadas a la defensa y su área de producción: *TURKISH DEFENCE INDUSTRY CATALOGUE*. Disponible en: <https://www.ssb.gov.tr/urunkatalog/en/12/> (Consultado en enero de 2021).

³⁹ «Top 100 for 2020», *DefenseNews*. Disponible en: <https://people.defensenews.com/top-100/> (Consultado en diciembre de 2020).

⁴⁰ 11th Development Plan 2019-2023, aprobado por la Asamblea Nacional el 18 de julio de 2019. Disponible en: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/06/Eleventh_Development_Plan-2019-2023.pdf (Consultado en enero de 2021).

Los principales proyectos en curso o recientemente completados pueden resumirse en la siguiente tabla (no exhaustiva)⁴¹:

MEDIOS TERRESTRES	PLATAFORMAS NAVALES
• Carro de Combate ALTAY • Vehículos acorazados de ruedas y cadenas (TULPAR, Serie ACV, KAPLAN, ARMA 8x8, ARMA 67x6, PARS 8x8, PARS 6x6) • Camiones pesados 8x8 • Maquinas de Ingenieros • Fusil de asalto MPT-76 • Armamento y Material diverso	• Patrullero rápido clase TUZLA • Corbeta+ (MILGEM) • LHD (basado en el español Juan Carlos I) • Buque Anfibia rápido (LCT) • Buque Anfibia (LST) • Modernización de fragatas y submarinos
MEDIOS AÉREOS	COHETES Y MISILES
• Avión de entrenamiento HURKÜS • Desarrollo del avión de combate de 5ª generación TF-X • Helicóptero de Ataque ATAK • UAVs y UCAVs (ANKA, AKINCI, BAYRAKTAR TB2, AKSUNGUR) • Satélites GÖKTÜRK 1/3/6	• Bomba Antibunker para aviación (2.000 lb) • Lanzacohetes múltiple T-300 MBRL • Cohetes diversos para Artillería • Bombas y misiles guiados por GPS y por LASER para aviación. • Micro munición guiada inteligente para UCAV,s (15 lb)

Tabla 2. Principales proyectos en curso o recientemente completados. Fuente. Presidencia de Industrias de Defensa (SSB).

⁴¹ Catálogo de SSB, *op. cit.*



Figura 4. Vehículo de combate de infantería (VCI) TULPAR, de la empresa Otokar, en la parada del Día de la Victoria, en agosto de 2015. Fotografía del autor.



Figura 5. Vehículos acorazados de ruedas 8x8, de la empresa FNSS, en la parada del Día de la Victoria, en agosto de 2015. Fotografía del autor.

No obstante, en muchos casos no se trata de proyectos realizados por Turquía partiendo de cero, sino que parten de modelos iniciales ya existentes en el extranjero. En estos casos, el procedimiento suele ser siempre el mismo: identificada la necesidad, se busca

en el mercado el producto existente y se establecen acuerdos de cooperación para su producción en Turquía. Empresas turcas resultan siempre contratistas principales del proyecto, que, a su vez, subcontratan a las empresas extranjeras con las que deben cooperar. En caso de existir derechos de propiedad intelectual, la empresa extranjera subcontratada debe transferirlos (en su totalidad o en parte) al contratista, ya sea el contratista principal turco o el propio Estado turco. Buen ejemplo de ello es la cooperación entre el astillero turco SEDEF y la española NAVANTIA para el desarrollo de un LHD⁴², el *ANADOLU*, siguiendo el modelo del *Juan Carlos I* (figura 7). La SSB⁴³ adjudicó el contrato a SEDEF, y este, a su vez, subcontrató a NAVANTIA (para la cooperación en el diseño, fundamentalmente)⁴⁴.



Figura 6. Construcción del *ANADOLU* en los astilleros de SEDEF, 9 de enero de 2020. Fotografía TCG Anadolu (L-400).jpg de 2020Istanbul, Wikimedia Commons

A pesar de ello, en ciertos proyectos persisten componentes cuya propiedad permanece en la industria de origen. Tal es el caso del grupo moto-propulsor del carro de combate Altay, orgullo de la industria turca. Previsto en el proyecto inicial incorporar el de la

⁴² *Landing helicopter dock*.

⁴³ En aquellos momentos, la SSB estaba aún integrada en las estructuras del Ministerio de Defensa como Subsecretaría de Estado (SSM).

⁴⁴ «Navantia firma en Turquía el contrato para la construcción de un buque de desembarco anfibio», *Infodefensa.com*, 5 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.infodefensa.com/es/2015/05/07/noticia-navantia-firma-turquia-contrato-construccion-buque-desembarco-anfibio.html> (Consultado en enero de 2021).

alemana MTU, la reserva de derechos y la imposición de limitaciones a futuras exportaciones del material ha obligado a desistir de la cooperación con esta empresa y buscar alternativas. Cuestión nada fácil y, aunque la industria nacional debería ser privilegiada, los tiempos de desarrollo de un componente tan complejo son inasumibles, razón por la que Turquía se ha visto obligada a recurrir a la industria coreana (Hunday Rotem, Doosan y S&T Dynamics), con quien, en cualquier caso, inició hace años el proyecto⁴⁵. En definitiva, el Altay no es sino un desarrollo turco del carro de combate surcoreano K2 Black Panther (figura 7).



Figura 7. Carro de combate ALTAY en la parada del Día de la Victoria, en agosto de 2015. Fotografía del autor.

Consideraciones económicas

Como se puede imaginar, un conglomerado industrial de estas dimensiones mueve enormes cantidades de dinero. Según el presidente de SSB, Ismail Demir, la industria de defensa (pública y privada) ha pasado de desarrollar 66 proyectos por un volumen de 5000 millones de dólares en 2012 hasta los más de 700 en 2020, por un valor de 60 000 millones de dólares, que se elevarían hasta los 75 000 si se tienen en cuenta todos los

⁴⁵ «Turkey in talks with South Korea to salvage Altay tank program», *Defense News*, 19 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.defensenews.com/industry/2020/11/19/turkey-in-talks-with-south-korea-to-salvage-altay-tank-program/> (Consultado en enero de 2021).

proyectos actualmente en fase de licitación, habiendo el Estado invertido en I+D en ese mismo año unos 1500 millones de dólares⁴⁶.

Además de los propios beneficios empresariales, el Estado inyecta recursos económicos en el sistema mediante las adquisiciones del Ministerio de Defensa⁴⁷ y mediante el Fondo de Apoyo a la Industria de Defensa (SSDF), gestionado por la SSB y financiado al margen del presupuesto ordinario, que en 2016 dispuso de unos 3000 millones de dólares adicionales⁴⁸.

Gran parte de la actividad de la industria de defensa se orienta a la exportación, alcanzando los 3000 millones de dólares en 2020⁴⁹. Por diversas razones, los mercados europeo y norteamericano no son receptivos a los productos de origen turco, pero su calidad-precio los hace enormemente atractivos en zonas como Oriente Medio, Asia Central, Sudeste Asiático, África e, incluso, Iberoamérica⁵⁰. Dado el entorno de inestabilidad en el que se sitúa Turquía, sus sistemas son habitualmente testados por sus propias Fuerzas Armadas en situaciones reales de combate, lo que actúa como una efectiva carta de presentación. Esta posición como exportador otorga a Turquía enorme influencia en estos mercados, convirtiéndose la industria en un activo estratégico de gran importancia.

Con algunos países, además de la exportación, Turquía ha establecido acuerdos formales de cooperación industrial, como es el caso de Ucrania y Azerbaiyán. Con el primero de ellos, la cooperación abarca las áreas de UAV/UCAV, sistemas antiaéreos y

⁴⁶ DEMIR, Ismail, «Transformation of the Turkish Defense Industry: The Story and Rationale of the Great Rise», *Insight Turkey* 2020, vol. 22, n.º 3, pp. 17-40.

⁴⁷ El presupuesto de defensa en Turquía ha ascendido a un total de 18 000 M\$ (precios constantes de 2015) para el año 2020, del que un 36,9 % se dedica a adquisiciones. NATO *Press Release*, «Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)», 21 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf (Consultado en enero de 2021).

⁴⁸ GURCAN, Mettin, «Erdogan takes total control of Turkish defense industry», *Al Monitor*, 8 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/turkey-erdogan-assumes-turkish-defense-industry.html> (Consultado en enero de 2021).

⁴⁹ VARANK, Mustafa, ministro de Industria y Tecnología, declaraciones publicadas en «Turkey's defense industry not far from becoming trendsetter», *Daily Sabah*, 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/business/defense/turkeys-defense-industry-not-far-from-becoming-trendsetter> (Consultado en enero de 2021).

⁵⁰ Por ejemplo, en 2016 el Ejército chileno adquirió para sus helicópteros el sistema de alerta y dispensador de chaff/flare de ASELSAN HEWS (*helicopter electronic warning system*). *Defensa.com*. Disponible en: <https://www.defensa.com/chile/helicopteros-ejercito-chile-dispensador-chaff-flare> (Consultado en enero de 2021).

plataformas navales⁵¹, mientras que, con el segundo, con una industria más modesta, la cooperación se limita a la modernización de ciertos sistemas⁵². El cuadro se completa con la participación de Georgia, que en 2019 suscribió un acuerdo de cooperación tripartito con Turquía y Azerbaiyán⁵³.

En principio, todos se benefician de estos acuerdos, si bien en algún caso de manera asimétrica. Pero, ante todo, la cooperación industrial permite a estos países consolidar su alineamiento estratégico en áreas de especial sensibilidad en la periferia de Rusia, como son el mar Negro, incluyendo la península de Crimea, y el Cáucaso. Nada de esto resulta indiferente para Rusia, que tras su intervención como mediador en la resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj ha conseguido, en gran medida, bloquear la penetración de Turquía en el Cáucaso. Pero el caso de Ucrania es para Rusia algo más preocupante. Turquía deberá desenvolverse con prudencia si quiere limitar la influencia rusa en Ucrania y el mar Negro sin caer en la provocación. La controvertida adquisición del sistema S-400, que tratamos en el siguiente apartado, responde, al menos en parte, a estas consideraciones.

Carencias y consecuencias estratégicas

Sin embargo, ciertas capacidades de gran complejidad tecnológica, esenciales para las Fuerzas Armadas turcas, continúan fuera del alcance de su industria. Por su impacto estratégico, es preciso mencionar dos carencias estrechamente relacionadas entre sí para las que Turquía busca opciones desde hace más de una década: un sistema de defensa antiaérea de medio y largo alcance y un nuevo avión de combate de 5.^a generación. Ambas cuestiones se han visto negativamente influidas por unas deterioradas relaciones entre EE. UU. y Turquía, y las soluciones que Turquía ha buscado como alternativa están resultando enormemente problemáticas.

⁵¹ KASAPOGLU, Can. «Turkey and Ukraine Boost Mutual Defense Ties», *The Jamestown Foundation*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://jamestown.org/program/turkey-and-ukraine-boost-mutual-defense-ties/> (Consultado en enero de 2021).

⁵² «Turkey, Azerbaijan discuss defense industry cooperation», Agencia ANADOLU, 17 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-azerbaijan-discuss-defense-industry-cooperation/1913897> (Consultado en enero de 2021).

⁵³ «Turkey, Georgia and Azerbaijan to boost cooperation in military, defense», *NordicMonitor*, 17 de junio de 2019. Disponible en: <https://nordicmonitor.com/2019/06/turkey-georgia-and-azerbaijan-to-boost-cooperation-in-military-defense/> (Consultado en enero de 2021).

Para el primero de ellos, Turquía negoció inicialmente con EE. UU. la adquisición del sistema PATRIOT, aunque la negativa norteamericana a transferir tecnología, como hemos visto condición *sine qua non* de la industria turca, impidió la formalización de un acuerdo. Tras explorar, sin éxito, varias opciones, entre las que cuentan el sistema SAMP/T, de la franco-italiana EUROSAM, y el chino CPMIEC, Turquía optó finalmente por el S-400 ruso⁵⁴. Fue una decisión de marcado carácter político en la que el interés por sanar unas relaciones con Rusia, prácticamente rotas tras el derribo de un avión de combate ruso que invadió el espacio aéreo turco en noviembre de 2015, jugó un papel determinante.

Pero la oposición estadounidense a esta adquisición ha sido enorme y, aunque Turquía ha pospuesto *sine die* su entrada en servicio, no ha podido evitar convertirse en el primer país aliado sujeto a sanciones⁵⁵. Las sanciones han sido dirigidas a la SSB y a la persona de su presidente, y, aunque sus efectos no tienen por qué dejarse notar a corto plazo⁵⁶, acabarán teniendo impacto considerable en la industria turca a medio o largo plazo, que, en gran parte, aún depende de la industria norteamericana. La llegada a la presidencia de Biden en EE. UU. no presagia una mejora en las relaciones entre ambos países y, aunque desde la SSB se han calificado estas sanciones como una oportunidad para avanzar en la búsqueda de soluciones tecnológicas nacionales, lo más probable es que acaben dificultando la consecución de los objetivos planteados en su plan estratégico 2019-2023 (tabla 3).

⁵⁴ La entrega del sistema (dos baterías) se completó en septiembre de 2019 y debería haber entrado en servicio en mayo de 2020.

⁵⁵ En aplicación de la Ley estadounidense para contrarrestar a adversarios a través de sanciones, CAATSA Section 231, «Imposition of Sanctions on Turkish Presidency of Defense Industries», U.S. Department of State, 14 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/caatsa-section-231-imposition-of-sanctions-on-turkish-presidency-of-defense-industries/> (Consultado en enero de 2021).

⁵⁶ Se prohíbe a empresas norteamericanas la exportación de material o componentes para nuevos proyectos, no viéndose afectados los proyectos en curso.

Objetivos de la Industria de Defensa 2023

	2018	2023
Facturación (turnover) de la Industria de Aeroespacial y Defensa (Millones de dólares USA)	6.700	26.900
Exportaciones de la Industria de Aeroespacial y Defensa (Millones de dólares USA)	2.000	10.200
Puestos de trabajo en la Industria de Aeroespacial y Defensa	44.700	79.300
Producción nacional para armamento y material de las FA,s	65 %	75 %

Tabla 3. Objetivos fijados para la industria aeroespacial y de defensa en el 11.º Plan de Desarrollo 2019-2023.

La segunda de las consecuencias del *affaire* S-400 es la expulsión de Turquía del programa conjunto del F-35, avión de combate de 5.ª generación del que Turquía pretendía incorporar 100 aparatos para renovar su Fuerza Aérea. Este es un asunto de gran trascendencia estratégica, pues las tensiones en el área mediterránea no hacen sino aumentar y la incorporación de aparatos de 5.ª generación resulta imprescindible para mantener los equilibrios de poder con sus rivales en esta región, en particular Israel, Egipto y Grecia.

Israel cuenta ya con dos escuadrones (33 unidades) de F-35I, versión israelí conocida como «Adir» ('poderoso', en hebreo). Egipto ha añadido recientemente a su inventario 21 aparatos de fabricación francesa Rafale, de 4,5 generación, y ha contratado la adquisición de otros 24 aviones de fabricación rusa Su-35s, considerados también de 4,5 generación⁵⁷. Grecia tampoco se queda atrás y, a pesar de su complicada situación económica, ha contratado recientemente con la francesa Dassault la adquisición de 18 aparatos Rafale⁵⁸, mostrando, además, interés en adquirir entre 18 y 24 F-35⁵⁹.

Sin opciones sobre el F-35, Turquía ha impulsado el desarrollo autóctono de un avión de combate igualmente de 5.ª generación, el TF-X, cuyo primer prototipo pretendía hacer

⁵⁷ «Su-35 Jet Purchase: Egypt Seeks Equipment Equal to Israel's», *DefenseWorld.Net*, 5 de agosto de 2020. Disponible en:

https://www.defenseworld.net/news/27592/Su_35_Jet_Purchase_Egypt_Seeks_Equipment_Equal_to_Israel_s (Consultado en enero de 2021).

⁵⁸ «Greece to sign €2.3bn deal for 18 Dassault-made Rafale fighter jets», *Airforce Technology*, 18 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.airforce-technology.com/news/greece-deal-18-dassault-made-rafale-fighter-jets/> (Consultado en enero de 2021).

⁵⁹ «Greece Requests to Buy Squadron of US' F-35 Stealth Jets», *The Greek Reporter*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://greece.greekreporter.com/2020/11/16/greece-requests-to-buy-squadron-of-us-f-35-stealth-jets/> (Consultado en enero de 2021).

volar en 2023, centenario de la fundación de la República (figura 8). Es un proyecto muy ambicioso que resulta prácticamente imposible acometer en solitario, por lo que ha buscado la colaboración, no sin dificultades, de la industria aeronáutica británica, deseosa de encontrar socios comerciales para el periodo *posbrexit*⁶⁰.

Aun así, la industria turca continúa siendo tecnológicamente dependiente del exterior, lo que hace a este programa especialmente vulnerable a las sanciones norteamericanas. De momento, se ha anunciado un retraso en la fecha prevista para sus primeros vuelos a 2030⁶¹, y no se puede descartar que el proyecto acabe naufragando. En este caso, Turquía se verá obligada a buscar alternativas, y la industria rusa aparece, una vez más, como una posibilidad real.



Figura 8. Modelo del TF-X presentado en EUROSATORY (París) en junio de 2019. Fotografía de Agencia ANADOLU.

⁶⁰ En 2017, Rolls Royce y la turca Kale Group firmaron un contrato de colaboración para el desarrollo de los motores y TAI y BAE Systems hicieron lo propio para el desarrollo de las fases iniciales del proyecto. El acuerdo entre Rolls Royce y Kale ha quedado en suspenso desde 2019.

⁶¹ «A Look at Current Status of Turkish MMU/TF-X Program», *Defense Turkey*, vol. 14, 2020. Disponible en: <https://www.defenceturkey.com/en/content/a-look-at-current-status-of-turkish-mmuf-tf-x-program-4129> (Consultado en enero de 2021).

Conclusión

La intervención en los conflictos de Libia, Siria y, más recientemente, Nagorno-Karabaj han permitido a Turquía mostrar al mundo unas capacidades militares que atestiguan que el país dispone de una industria de defensa capaz y eficiente al servicio del Estado. Esta industria, que partiendo prácticamente de cero comenzó su andadura hace algo más de 40 años, ha adquirido con el tiempo una capacidad tecnológica y un saber hacer que le permite abordar proyectos que cubren un amplio espectro de las áreas de interés de la seguridad nacional. Hoy en día, prácticamente el 70 % de las necesidades de sus Fuerzas Armadas son satisfechas por su industria nacional, algo al alcance de muy pocos países.

Este espectacular desarrollo no es fruto de la casualidad. Más bien al contrario; es resultado de la minuciosa planificación y el decidido impulso prestado desde las más altas instancias del Estado con la finalidad de reducir la dependencia exterior en materia tan sensible. Desde que en 1974 EE. UU. impusiera un férreo embargo de armas a Turquía en represalia por su intervención en el conflicto de Chipre, la búsqueda de autonomía estratégica sido uno de los escasos consensos políticos compartidos por los Gobiernos que han ido sucediéndose al frente del país. A ojos de los planificadores turcos, las tensiones geopolíticas de las últimas décadas han puesto de manifiesto la validez de esta política, y la imposición de nuevas sanciones del Congreso norteamericano por la adquisición del sistema ruso S-400 no hace sino corroborarlo.

Las ventajas estratégicas de contar con «autarquía» industrial son evidentes, pero, además, una poderosa industria permite a Turquía ejercer considerable influencia en su entorno, lo que consigue de dos maneras: mediante exportaciones directas de sistemas de armas, con el consiguiente beneficio económico para las arcas del país, y, sobre todo, mediante la cooperación industrial en refuerzo de asociaciones de carácter estratégico.

En lo que a exportaciones se refiere, la industria turca no tiene una fácil penetración en los mercados occidentales, pero su relación calidad-precio la hace muy competitiva en otros mercados frente a los tradicionales proveedores occidentales. El éxito de sus drones en Nagorno-Karabaj, observado por todo el mundo, es una magnífica carta de presentación para su industria. Son muchos los países pequeños y medianos interesados en sus productos, lo que da a Turquía una considerable capacidad de influencia.

Por otro lado, entre las asociaciones estratégicas la más significativa es la establecida con Ucrania y los países del Cáucaso, reforzada recientemente mediante acuerdos de cooperación industrial beneficiosos para ambas partes y que pretende, entre otras consideraciones, contener la penetración industrial de Rusia en esos países y limitar su influencia.

Pero, a pesar de los espectaculares avances, la industria turca continúa siendo dependiente tecnológicamente del exterior en ciertas capacidades críticas que afectan a importantes proyectos, como son los motores para ciertas plataformas terrestres (carro de combate Altay); su avión de combate de 5.ª generación, el TF-X; o el sistema de defensa antiaérea de medio y largo alcance, todos ellos sistemas de armas que pueden marcar la diferencia con sus rivales regionales en términos de poder militar.

La gestión de esta dependencia tecnológica se ve manifiestamente influida por el inestable equilibrio estratégico de Turquía entre Rusia, por un lado, y EE. UU. y otros países occidentales, por otro. La presión impuesta desde uno de los extremos, por ejemplo, en forma de sanciones, tendrá irremediablemente el efecto de empujar a Turquía en sentido contrario. A este respecto, la llegada de la nueva Administración Biden es percibida en Turquía como una oportunidad para acercar posturas, y el Gobierno turco, con ciertas dosis de optimismo, se ha referido a un hipotético levantamiento de sanciones e, incluso, a una posible readmisión en el programa F-35. Ciertamente, es una posibilidad, pero nada indica que en estos momentos ese sea el escenario más probable.

Si se mantienen las sanciones, Turquía incentivará la búsqueda de soluciones propias, lo que, a largo plazo, puede fortalecer aún más su industria. Pero, al mismo tiempo, Turquía se verá tentada de acercarse aún más hacia una Rusia que le ofrece alternativas.

Son muchas las dificultades a las que se enfrenta la industria turca de defensa. Pero si algo ha demostrado a lo largo de los último 40 años es ambición y perseverancia. Dirigida como un recurso de poder nacional desde las más altas instancias del Estado, esta particular capacidad de Turquía resulta esencial para reforzar su asertiva política exterior, y deberá ser tomada en cuenta en cualquier cálculo estratégico que se efectúe en la región.

*Felipe Sánchez Tapia**

Coronel. Analista del IEEE

07/2021 20 de mayo de 2020
(actualización 17 de febrero de 2021)

José Ignacio Castro Torres

La astropolítica en un mundo pospandémico

La astropolítica en un mundo pospandémico

Resumen:

Desde el comienzo de la globalización, las potencias estatales han pugnado por situarse en una posición de ventaja en la carrera espacial que se avecina. A esta competición se le han sumado organizaciones y actores de carácter privado, motivados por los ingentes beneficios que pueden obtener del espacio exterior. Sin embargo, la explotación y transporte de los recursos, unido al control del espacio y al riesgo de proliferación nuclear, está configurando una militarización espacial. Es posible que la pandemia de la COVID-19 sirva como catalizador de muchos acontecimientos que se están produciendo a escala mundial, pudiendo ser uno de ellos la utilización masiva del espacio, buscando nuevas oportunidades en una situación de riesgo definida por la crisis.

Palabras clave:

Astropolítica, Everett C. Dolman, COVID-19, carrera espacial, recursos.

***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.

Astropolitics in a post-pandemic world

Abstract:

Since globalization began, state powers have struggled to be in an advantage position in the looming space race. Private organizations and actors have joined this competition, motivated by huge benefits they can obtain from outer space. However, resources' exploitation and transportation, coupled with space control and nuclear proliferation risk, is shaping a spatial militarization. It is possible that the COVID-19 pandemic will serve as a catalyst for many events taking place on a global level, and one of them may be the massive use of the outer space, seeking new opportunities in a crisis-defined risk situation.

Keywords:

Astropolitics, Everett C. Dolman, COVID-19, space race, resources.

Introducción

El cambio de siglo comenzó de una manera tenue, pero, en cierto modo, colaborativa, en lo que se refiere a la conquista del espacio por parte de la humanidad. La situación creada tras la desaparición de la antigua Unión Soviética tuvo su reflejo en proyectos como la utilización de la estación rusa Mir por parte de agencias espaciales extranjeras y los proyectos ruso-estadounidenses Apolo-Soyuz o Suttle-Mir. Uno de los principales logros en materia de cooperación fue la creación de la Estación Espacial Internacional (ISS, por sus siglas en inglés), que previsiblemente continuará en servicio hasta la mitad de la presente década.

Durante lo que llevamos de siglo, hemos sido testigos de un incremento exponencial del número de satélites que proporcionan servicios de comunicaciones, datos, observación o posicionamiento, lo que ha llevado a concluir la necesidad de una mejor gestión del espacio cercano a nuestro planeta.

Igualmente, hemos presenciado como el papel tradicional que poseían los Estados se ha sumado, a la conquista del espacio, organizaciones, corporaciones empresariales o individuos que han visto posibilidades una gran rentabilidad en un futuro que se configura como no tan lejano.

Por desgracia, las relaciones entre los Estados no han sido precisamente idílicas a medida que ha ido avanzando el siglo, del que pronto habremos recorrido su cuarta parte. La situación actual es incierta y es posible que la pugna por la hegemonía en un mundo multipolar se acelere tras la crisis económica en ciernes que se prevé como consecuencia de la pandemia global de la COVID-19. Si el pulso mayor se encuentra entre el revisionismo chino y el continuismo estadounidense, no es menos cierto que Rusia intenta mantener su estatus como potencia internacional y que otros Estados se configuran como potencias regionales en sus respectivas áreas de influencia.

Esta situación ha traído a colación la posibilidad de una nueva carrera de armamentos nucleares a la que puede ponerse a su servicio la tecnología espacial. Esto se pone de manifiesto en el diseño y construcción de misiles intercontinentales (ICBM), cuyos vectores de lanzamiento suelen estar diseñados a partir de vehículos de lanzamiento espacial (SLV, por sus siglas en inglés). Igualmente, la tecnología espacial ha permitido que estos actores hayan colocado en órbita una gran variedad de artefactos relacionados

con la defensa y que, además, varios de ellos hayan adquirido la capacidad de destruir los dispositivos satelitales de sus adversarios.

Entretanto, los avances tecnológicos, y los que se prevé que estén por llegar próximamente, van a permitir en breve la explotación de los recursos energéticos y minerales que se pueden encontrar en la Luna o asteroides.

Todo este panorama configura un futuro incierto, no exento de riesgos, pero lleno de posibilidades que se abre ante nuestros ojos. Sin embargo, haciendo una aproximación historicista al fenómeno de la geopolítica, siempre que se han encontrado recursos se han producido pugnas por el control de estos y por las vías de comunicación por las que se transportan. En esta pugna será ineludible la existencia de fuerzas armadas que no se posicionarán precisamente a requerimiento de los militares, sino bajo la demanda de aquellos que buscan la protección de sus bienes e intereses.

Las órbitas próximas a la Tierra y su utilización

Como paso previo a hacer referencia a los conceptos relacionados con la astropolítica, es oportuno hacer una definición del espacio que rodea a la Tierra, en la que se distinguen las siguientes órbitas^{1,2}.

La órbita LEO (*low earth orbit*), u *órbita baja*, es una franja que abarca entre los 160 y 2000 kilómetros de altura. La rapidez de los satélites con respecto a la superficie del planeta les permite a recorrer una órbita completa en un breve espacio de tiempo. En esta órbita se encuentra localizada la ISS y muchos satélites meteorológicos y de observación. La órbita SSO (*sun synchronous orbit*), u *órbita sincrónica solar*, es un tipo de órbita polar baja (entre los 200 y 800 kilómetros) que permite pasar sobre un determinado punto de la superficie terrestre todos los días a la misma hora. Esta órbita es muy útil para emplazar satélites de observación o meteorología.

¹ European Space Agency (ESA), «Types of orbits». Disponible en: https://www.esa.int/Enabling_Support/Space_Transportation/Types_of_orbits (Consultado el 5/5/2020).

² «Low earth orbit, medium and high earth orbits», *Technobyte*. Disponible en: <https://www.technobyte.org/low-medium-high-earth-orbits-types-of-orbits/> (Consultado el 5/5/2020).

La órbita MEO (*medium earth orbit*) constituye la órbita intermedia que se encuentra comprendida entre los 2000 y 36 000 kilómetros, y el periodo orbital de los satélites que se encuentran en ella suele ser de varias horas. En esta región se suelen posicionar los satélites de defensa y observación, así como los de posicionamiento de uso dual. Cabe destacar la presencia de constelaciones de los satélites de posicionamiento GPS norteamericano, Glonass ruso, Galileo europeo o Beidou chino. También se han sumado a los anteriores los sistemas QZSS de Japón y IRNSS de India³.

La órbita GEO (*geostationary orbit*), u *órbita geoestacionaria*, cuenta con un periodo orbital de un día, lo que permite que los satélites en esta órbita parezcan inmóviles desde la Tierra. En esta región se encuentran situados todos los satélites que proveen servicios de telefonía, Internet y datos a las regiones terrestres sobre las que se encuentran situados.

La órbita HEO (*high earth orbit*), u *órbita alta*, queda definida por la región más allá de los casi 36 000 kilómetros de la órbita GEO y los puntos donde alcanzan los límites de la atracción terrestre. En esta zona suelen posicionarse satélites de observación astronómica o determinados satélites «espía»⁴.

Existen zonas prohibitivas alrededor del planeta por el alto grado de ionización de las partículas que se encuentran en ellas y que se denominan *cinturones de Van Allen*. La localización de estas partículas se debe a que la Tierra se comporta como un gigantesco imán, estableciendo a su alrededor un campo magnético denominado *magnetosfera terrestre*⁵.

³ ZHAO, Gang *et al.* «Comparison on orbit precisions of different types of navigation satellites based on SLR tracking data». *Proceedings of the 18th International Workshop on Laser Ranging*, Goar. Germany, 2013, pp. 1-3.

⁴ CAPDEROU, Michel. *Handbook of satellite orbits: From kepler to GPS*. Springer Science & Business, 2014, p. 426.

⁵ JOHNSON-GROH, Mara. «Studying the Van Allen Belts 60 Years After America's First Spacecraft», NASA, Jan. 31, 2018. Disponible en: <https://www.nasa.gov/feature/goddard/2018/studying-the-van-allen-belts-60-years-after-america-s-first-spacecraft> (Consultado el 6/5/2020).

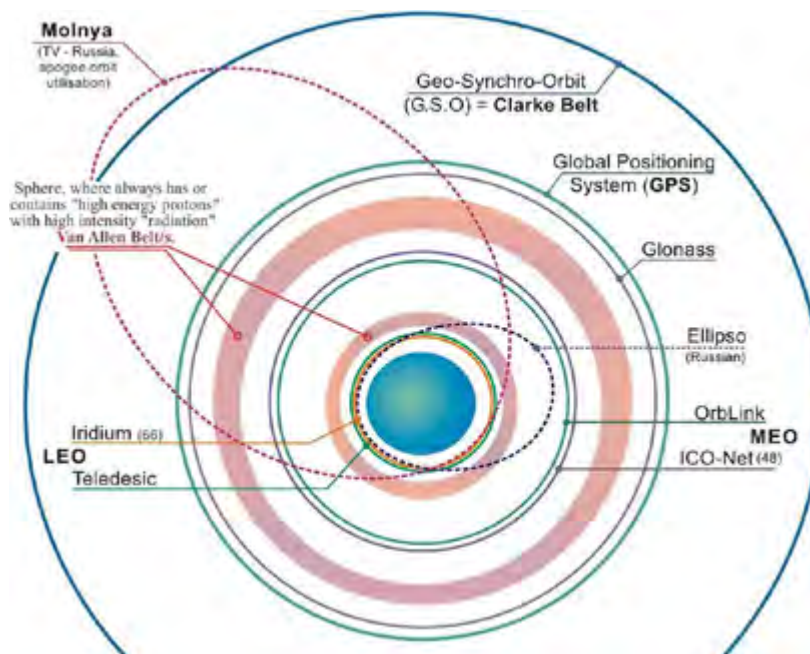


Figura 1. Principales órbitas y satélites alrededor de la Tierra y zonas prohibitivas. Fuente. Curioseantes, «LEO, MEO, GEO, HEO y SSO», 30 de octubre de 2015. Disponible en: <https://curioseantes.blogspot.com/2015/10/leo-meo-geo-heo-y-ss.html?view=magazine> (Consultado el 1/5/2020).

Existe un concepto añadido a estas órbitas, denominados *puntos de Lagrange* o *puntos de libración*, y que se definirían como aquellas cinco posiciones específicas donde un cuerpo, afectado por las fuerzas gravitacionales combinadas de la Tierra y la Luna, podría mantener una posición relativa fija. El punto más intuitivo de todos estos sería el L1, situado justo en el lugar intermedio entre estos, donde ambos ejercen la misma atracción gravitatoria⁶.

⁶ CONWAY, J. C., «Lagrangian Real Estate: Places in Space», *Towers of Earth*, December 10, 2013. Disponible en: <https://jconway.com/2013/12/10/lagrangian-real-estate-places-in-space/> (Consultado el 6/5/2020).

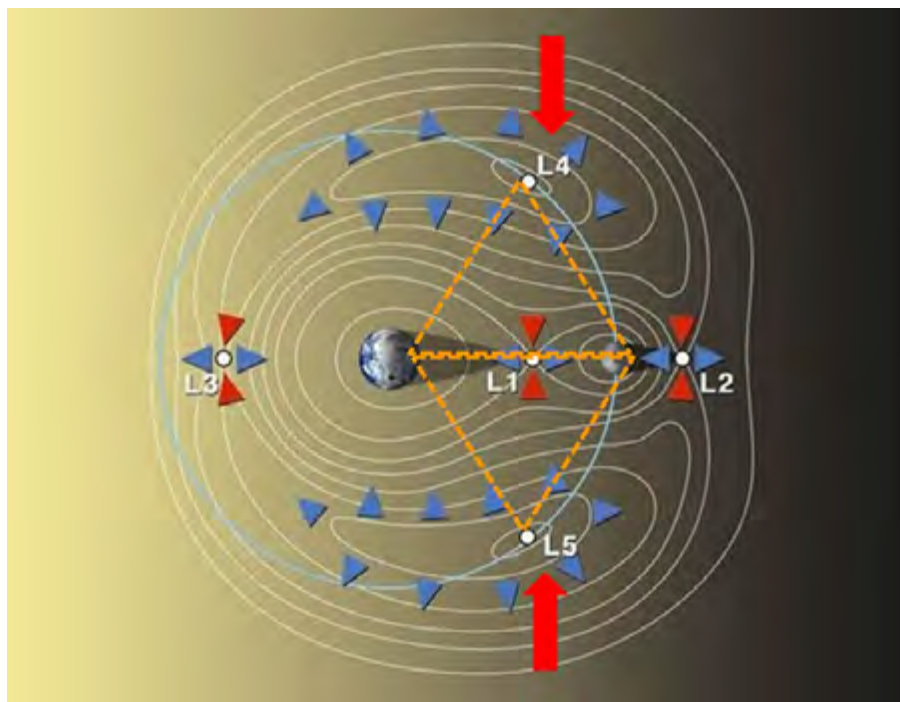


Figura 2. Puntos de Lagrange en el sistema Tierra-Luna. Fuente. Conway, JC, «Lagrangian Real Estate: Places in Space», *Towers of Earth*, December 10, 2013. Disponible en: <https://jcconway.com/2013/12/10/lagrangian-real-estate-places-in-space/> (Consultado el 6/5/2020).

Sin embargo, desde la perspectiva del control militar del espacio, los puntos L4 y L5, o *puntos troyanos*, son especialmente interesantes respecto a su estabilidad para mantener una posición en ellos. Entre estos puntos se configura un espacio de batalla de dos triángulos equiláteros con vértices en los respectivos puntos, la Tierra y la Luna. Desde ellos, una fuerza militar tendría la capacidad para permitir o denegar el tráfico en el sistema, permitir o denegar el uso militar o civil de determinadas órbitas, lanzar ataques sobre la Tierra, la Luna o cualquier punto de la ruta entre ellas o detectar y tomar acción contra cualquier amenaza proveniente de cualquier punto del sistema⁷.

La capacidad de eliminación de satélites había sido demostrada en 1985 por parte de EE. UU. durante la llamada *guerra de las Galaxias*, no volviéndose a producir hasta el año 2007, en que China destruyó uno de sus satélites fuera de servicio mediante el lanzamiento de un misil. La respuesta norteamericana vendría en el año 2008, cuando demostró que mantenía esta capacidad⁸. En el ámbito espacial, estas acciones provocan

⁷ STINE, George Harry. *Confrontation in Space*. Prentice-Hall, 1981, p. 58.

⁸ ZOHURI, Bahman. *Directed-Energy Beam Weapons*. Springer, 2019, p. 21.

la dispersión de gran cantidad de restos en el espacio. Teniendo en cuenta la congestión de las órbitas terrestres, se podrían producir daños sobre otros dispositivos aislados o que formen parte de una constelación, pudiendo afectar a un sistema completo. Para buscar una razón a estas acciones, hay que observar el despegue de China como potencia con aspiraciones sobre el mar de la China y su disputa a EE. UU. Al mismo tiempo, los chinos han comenzado a posicionarse potencia en tecnología cuántica y se encuentran en disposición de cuestionar la hegemonía estadounidense en su región⁹.

La astropolítica o geopolítica del espacio

Rescatando conceptos geopolíticos anteriores, a comienzos del pasado siglo Alfred Tayler Mahan contemplaba EE. UU. como una región mundial entre dos océanos que poseería una gran proyección marítima si conseguía establecer bases navales¹⁰.

Inspirados por las ideas de Darwin y Mahan, el británico Harold McKinder estudió los Estados como organismos vivos dentro de un sistema. Basándose en el predominio naval británico, los conflictos más importantes se producirían entre las potencias marítimas y las terrestres¹¹.

Este geógrafo definió el mundo en torno a una zona central, a la que llamaría «área pivote» y, posteriormente, «tierra corazón». La aparición de un invento tecnológico como fue el ferrocarril podía facilitar que la potencia terrestre que controlase esta zona pudiese proyectar su poder hacia el resto de la periferia del continente euroasiático, al que consideraba como el «mundo-isla». Esta concepción suponía que la hegemonía que hasta entonces habían tenido las potencias marítimas pasaría a manos de las potencias terrestres.

⁹ Para una lectura en mayor profundidad sobre la Revolución en Asuntos Militares (RMA) que ha provocado la implantación de las tecnologías cuánticas, se sugiere la lectura de: CASTRO TORRES, José Ignacio. *La segunda revolución tecnológica en la mecánica cuántica y su aplicación a las tecnologías de la defensa*. Documento de Análisis IEEE 25/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA25_2019JOSCAS_Cuantica.pdf

¹⁰ MAHAN, Alfred T., *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*. North Stratford: Ayer Company Pub 1918.

¹¹ MACKINDER, Halford John. «The geographical pivot of history», *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, vol. 23, n.º 4, 1904, pp. 421-437.

El corolario de las teorías Mckinder afirmaba que, quien gobernase en Europa del este dominaría la tierra corazón; quien gobernase dicho corazón terrestre, dominaría la isla mundial; y quien gobernase la isla mundial, controlaría el mundo¹². Este postulado sería muy útil para sentar las bases de la astropolítica un siglo después.

Los primeros estudios sobre las relaciones futuras en el espacio se deben a George Harry Stine, quien, finalizando el siglo xx, acuñó el término *astropolítica* y determinó varias «áreas de operaciones militares» en el espacio que circunvalaba la Tierra¹³. John M. Collins fue más allá, definiendo mayores «regiones militares» espaciales basándose en las teorías de los «pozos de gravedad» de Richardson, unidas a los postulados geopolíticos de McKinder¹⁴. Para Collins, quien rigiese el espacio circunsterrestre, dominaría el planeta Tierra; quien rigiese la Luna, dominaría el espacio circunsterrestre; y quien rigiese sobre los puntos L4 y L5, dominaría el sistema Tierra-Luna¹⁵.

Everett C. Dolman recopiló los conceptos anteriores y los aplicó a la era de la globalización, percatándose de que podrían ser empleados para colocarse en posición de ventaja en la carrera por la hegemonía global.

En este nuevo contexto de principios de siglo, Dolman definió «astropolítica» como el estudio de las relaciones entre los ámbitos del espacio exterior, la tecnología y el desarrollo de una estrategia y política de orden tanto político como militar. También encontró una definición para «astroestrategia», como la identificación de los puntos de interés terrestres y exteriores, cuyo control puede proporcionar el dominio militar y político del espacio o, al menos, puede proporcionar seguridad contra la dominación de un Estado oponente¹⁶.

¹² *Ibid.*

¹³ STINE, George Harry, *op. cit.*, p. 54.

¹⁴ COLLINS, John M. *Military Space Forces: the next 50 years*. Potomac Books, 1989, p. 7.

¹⁵ *Ibid.*, p. 1.

¹⁶ DOLMAN, Everett C. *Astropolitik: The Classical Geopolitics in the Space Age*. London: Frank Cass Publishers 2002, p. 12.

Dolman incorporó el concepto de la astropolítica a aquel nuevo espacio de relación entre las sociedades del siglo XXI comparándolo con los postulados de Mahan y McKinder. Para Dolman, el espacio exterior ahora ocuparía el papel que antaño tenían los océanos, clasificando las regiones espaciales en referencia a su posición respecto a la Tierra. Por ello, era consciente de que, de un modo u otro, los intereses de los distintos actores estatales y no estatales llevarían a la militarización del espacio, por lo que habría que abandonar los tratados internacionales que ponían límites a esta. Parafraseando a McKinder, Dolman estableció que «quien domina la órbita próxima terrestre, domina su espacio; quien domina su espacio, domina la Tierra; y quien domine esta, domina el destino de la humanidad»¹⁷.

Dolman comparaba el espacio exterior que rodea a la Tierra con el «creciente exterior» (*outer crescent*) de McKinder, porque permitía limitar las posibilidades estratégicas de un posible rival y, al mismo tiempo, daba la oportunidad de la proyección de una fuerza espacial que ejerciese un control indirecto sobre un actor hegemónico sobre el planeta.

Contra todo concepto sobre la consideración del espacio como un gran vacío insondable, la visión de Dolman permitía establecer algo parecido a los accidentes geográficos y que denominó «peculiaridades astrodinámicas»¹⁸. Las áreas gravitacionales tenían una similitud con las montañas y valles, y la fuerza gravitatoria podría ser el equivalente de las pendientes topográficas. Entre estas zonas veía discurrir ríos y océanos de recursos y energías que se distribuían y concentraban alternativamente. Los peligros se identificaban con las regiones de radiación.

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ *Ibid.*, p. 61.

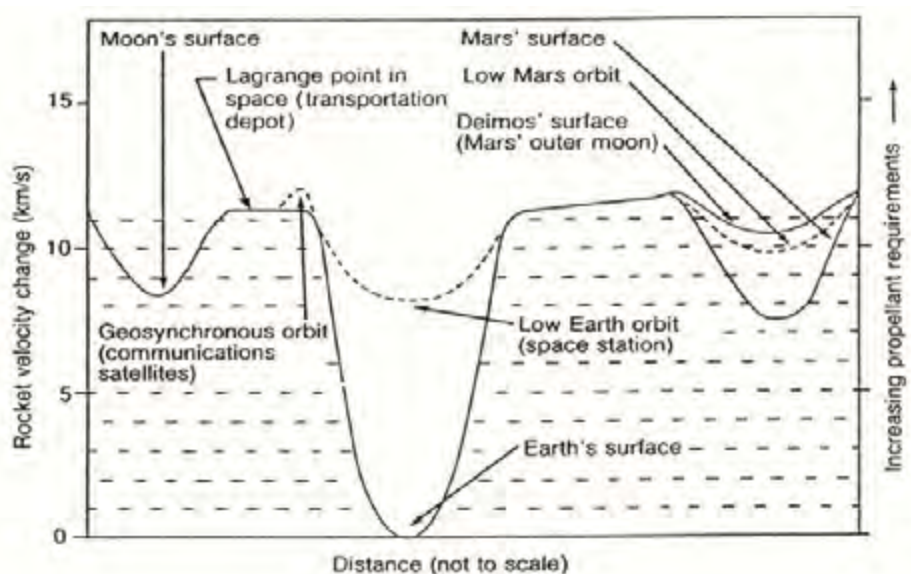


Figura 3. Representación esquemática de la cartografía espacial basada en la teoría de pozos de gravedad. Fuente: HO, Koki, *Dynamic Network Modeling for Spaceflight Logistics with Time-Expanded Networks*, Doctoral Thesis, Massachusetts Institute of Technology, June 2015, p. 25.

Este espacio se hallaría dividido en cuatro regiones diferenciadas para su estudio¹⁹. La primera de ellas se denominaría *Terra* y abarcaría toda la Tierra y su atmósfera hasta llegar al punto justo de la más baja altitud en que un cuerpo pudiese orbitar alrededor de esta sin necesidad de propulsión.

La segunda región, o *espacio Tierra*, abarcaría toda la región comprendida entre la órbita anterior y la órbita geoestacionaria.

La tercera, o *espacio lunar*, estaría constituida por el área desde la órbita geoestacionaria hasta la órbita lunar. En esta área estaría la ruta de tránsito entre la Tierra y la Luna por donde discurrirían productos de alto valor transportados en ambos sentidos y donde habría que tener en cuenta que no sería una zona exenta de peligros, tanto por las amenazas provenientes de actores estatales o no estatales hostiles, como por posibles riesgos derivados del clima espacial. Por ello, habría que diseñar una fuerza de protección, a la par que capacidades de rescate ante cualquier accidente o contingencia²⁰.

¹⁹ *Ibid.*, p. 70.

²⁰ DAVID, Leonard. «Will the US Military Space Force's Reach Extend to the Moon?», *Space Insider*, September 27, 2018. Disponible en: <https://www.space.com/41943-space-force-extend-earth-moon-space.html> (Consultado el 6/5/2020).

Al aproximarse a la Luna, volvería a existir una subregión espacial de interés denominada «espacio cislunar» que la circunvalaría en órbitas de interés. Su necesidad de protección se derivaría de su potencial para la actividad económica. En ella se tendrían que instalar las «plataformas orbitales lunares» desde las que se gestionase la actividad en la superficie lunar y se intercambiasen los productos que se dirigiesen a la Tierra con los que fuesen a la Luna²¹.

Dolman enlazó todas estas regiones mediante «sendas orbitales», constituyendo vías de comunicación de gran interés, porque las órbitas estables permitirían no gastar combustible para el traslado de los vehículos espaciales. De este modo, se podrían economizar recursos, haciendo viable el transporte de materias primas y abaratando sus costes.

Para John Pike, director de GlobalSecurity.org, es posible que esta subregión se convierta en la «Tierra corazón» de McKinder del siglo XXI. Pike hace referencia a su importancia debido a la extracción del helio-3 para la futura producción energética. Por ello, el actor que monopolice el punto de acceso a la Luna controlará la producción de electricidad en la Tierra y, por tanto, su economía²². Esto reafirmaría los postulados de Dolman, quien ratifica con una visión historicista que, a medida que determinados bienes comunes adquieren la importancia comercial, no son precisamente los militares quienes presionan para tener presencia en el lugar en que se encuentran. Esta presión suele provenir de los intereses creados que necesitan ser protegidos.

²¹ GERSTENMAIER, William; CRUSAN, Jason, «Cislunar and Gateway Overview», NASA HQ. Disponible en: <https://www.nasa.gov/sites/default/files/atoms/files/cislunar-update-gerstenmaier-crusan-v5a.pdf> (Consultado el 6/7/2020).

²² «New Heartland: What is behind the US' new space rush?», *United World International*, 4/9/2020. Disponible en: <https://uworldata.com/9764-new-heartland-what-is-behind-the-us-new-space-rush/> (Consultado el 7/5/2020).

La cuarta y última región, que define Dolman como *espacio solar*, consistiría en todo aquello que se encontrase más allá de la órbita lunar, pero dentro del sistema solar. Quizá en un futuro se puedan explotar los recursos en los planetas más próximos y de las lunas de Júpiter o Saturno. Además, en esta zona se encuentran numerosos cometas, cuya órbita podría acercarse a la Tierra lo suficiente para ser explotados en la próxima era neoindustrial²³.

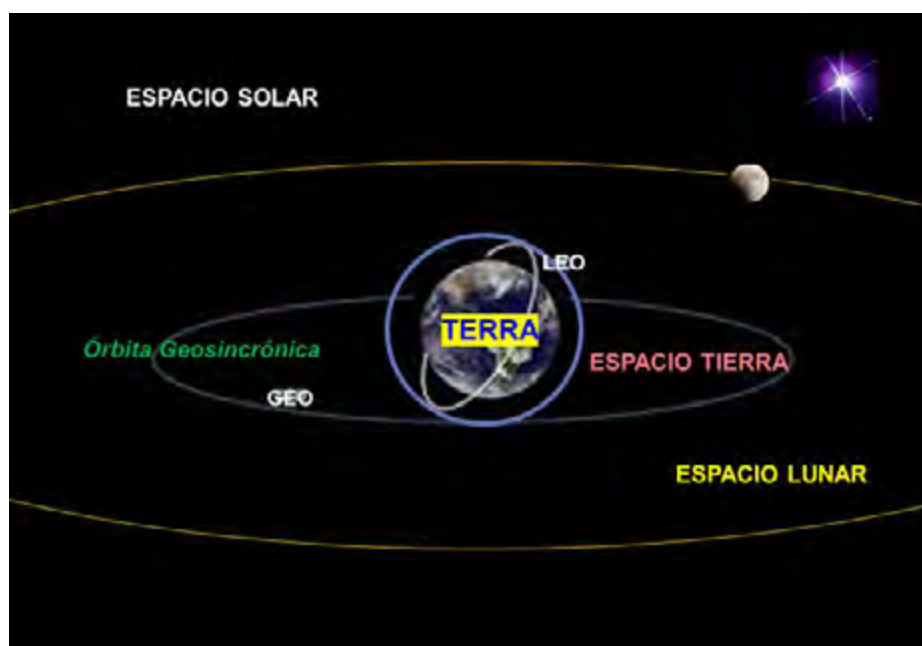


Figura 4. Regiones del espacio según Dolman.
Fuente. Elaboración propia a partir de la documentación aportada.

Según la orientación estadounidense de Dolman, la astropolítica tiene que ser llevada a cabo en tres fases. La primera llevaría a EE. UU. a la retirada de los tratados internacionales que limitasen sus ambiciones en el espacio. La segunda fase reclamaría el control estadounidense de la órbita terrestre baja (LEO). Este control se haría efectivo mediante el empleo de la fuerza militar a través del uso de armas cinéticas (de destrucción física) u otro tipo de armamento (como por ejemplo perturbadores electromagnéticos, que según su potencia podrían realizar daños irreversibles o transitorios). En todo caso, esta presencia evitaría que otro actor, estatal o no, desplegara medios militares o no militares sin una coordinación o autorización con la potencia hegemónica. La tercera fase, que podría solaparse con las anteriores en el

²³ DOLMAN, Everett C., *op. cit.*, p. 61.

tiempo, llevaría a la creación de una «agencia de coordinación espacial» para realizar la definición de los requerimientos necesarios y separar y coordinar los proyectos de carácter civil y militar²⁴.

La conquista del espacio en la era de la globalización

El desarrollo de las tecnologías posiblemente permita en un futuro muy próximo el acceso en masa del sector privado a la conquista del espacio y sus recursos. Actualmente, las empresas han contribuido a la construcción y mantenimiento de la ISS, pero no se descarta que pronto sea rentable el emplazamiento en el espacio de una estación exclusivamente privada²⁵.

Igualmente, la recolección o la minería de materiales de la Luna o de asteroides podría convertirse en un hecho rentable en un futuro próximo. En la Luna se encuentran ingentes cantidades de helio-3, depositadas como consecuencia de la actividad solar y que se calcula que podrían cumplimentar las necesidades de energía eléctrica de la población mundial en miles de años. Mientras tanto, en la Tierra las posibilidades de obtener energía nucleoelectrónica rentable a partir de la fusión nuclear se hacen más evidentes. Del mismo modo, la Luna o los asteroides que se aproximen podrían ser una fuente de minerales de elementos que son muy escasos en la Tierra²⁶.

Ejemplo significativo de lo anteriormente expuesto podría ser Bigelow Aerospace, empresa privada fundada por el magnate de la hostelería Robert Bigelow con la finalidad de construir estaciones espaciales privadas para su uso comercial. La empresa espera que otras compañías privadas tengan interés en adquirir las estaciones que fabrique, ya sea por interés comercial, industrial o turístico. En el año 2016, Bigelow entregó a la NASA uno de los módulos inflables de la ISS, donde se ha probado con éxito tras su

²⁴ *Ibid.*, p. 157.

²⁵ BARTELS, Meghan. «NASA Wants to Encourage Private Space Stations», *Space.com*, October 9, 2019. Disponible en: <https://www.space.com/nasa-commercial-space-stations.html> (Consultado el 6/5/2020).

²⁶ LOVEGREN, Natalie. «Chemistry on the moon: the quest for helium-3». *21st Century Science and Technology*, 2014, p. 1.

transporte a bordo de una misión de carga empleando el cohete *Falcon-9* y la nave *Dragon* de la compañía SpaceX, fundada por el empresario Elon Musk²⁷.

En 2020, esta empresa llegó a la ISS con la nave tripulada *Demo 2*, con el mismo modelo de cohete. Este hecho supuso el comienzo de la rentabilidad comercial de la órbita LEO, ya que se pulverizaron los costes por kilo de carga desde los 54 500 a los 2720. Sin embargo, observando el fenómeno en términos estratégicos, ha supuesto que EE. UU haya dejado de depender del programa ruso Soyuz, que utilizaba por ser mucho más rentable que las lanzaderas espaciales²⁸.

Por su parte, el empresario inglés Richard Branson, fundador de Virgin, se ha orientado al diseño y fabricación de naves que han tenido un especial furor en el sector turístico²⁹.

Entretanto, la NASA ha abierto la ISS a los negocios de carácter comercial para fomentar el acceso de la industria estadounidense a unas condiciones que le permitan la rentabilidad en la órbita terrestre baja. Además, la NASA se ha focalizado en la próxima misión tripulada a la Luna, donde espera llegar con un hombre y una mujer y en la que contará con la participación del sector privado³⁰. La nueva Administración Biden ha mostrado su compromiso con el denominado «Programa Artemis», a través del que «el gobierno norteamericano trabajará junto a la industria y socios internacionales para enviar astronautas a la superficie de la Luna»³¹.

La contrapartida a las aspiraciones occidentales está llevando a la posible alianza de rusos y chinos para contrarrestar los denominados «Acuerdos Artemis» y construir conjuntamente una base lunar. Las primeras críticas provinieron del vicepresidente de la agencia espacial rusa Roscosmos, Sergey Saveliev, quien manifestó que «ya existen

²⁷ FOUST, Jeff. «SpaceX Falcon 9 launches Dragon, lands first stage», *SpaceNews*, April 8, 2016. Disponible en: <https://spacenews.com/spacex-falcon-9-launches-dragon-lands-first-stage/> (Consultado el 7/5/2020).

²⁸ «SpaceX launch marks a new era in the privatisation of space», *TRT World*, 4 Jun 2020. Disponible en: <https://www.trtworld.com/magazine/spacex-launch-marks-a-new-era-in-the-privatisation-of-space-36971> (Consultado el 10/6/2020).

²⁹ ETHERINGTON, Darrell, «Virgin Galactic becomes the first public space tourism company on Monday», *TechCrunch*, October 24, 2019. Disponible en: <https://techcrunch.com/2019/10/24/virgin-galactic-becomes-the-first-public-space-tourism-company-on-monday/> (Consultado el 7/5/2020).

³⁰ «NASA Opens International Space Station to New Commercial Opportunities, Private Astronauts», NASA. Disponible en: <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-opens-international-space-station-to-new-commercial-opportunities-private> (Consultado el 7/5/2020).

³¹ HOWELL, Elizabeth. «US still committed to landing Artemis astronauts on the moon, White House says», *Space.com*, 04 February 2021. Disponible en: <https://www.space.com/biden-administration-commits-to-artemis-moon-landings> (Consultado el 10/2/2021).

ejemplos en la historia en los que un país ha intentado apropiarse de territorios en su interés y todo el mundo recuerda que vino de esto». Se comprende, por ello, la aproximación entre rusos y chinos, siendo estos últimos pioneros en lanzar una sonda sobre la cara oculta de la Luna en 2019 y realizar el gesto de plantar su bandera en nuestro satélite a finales de 2020³².

En relación con la minería espacial, merece la pena citar que ya hay intereses privados con intenciones sobre este nuevo negocio. Las compañías Deep Space Industries y Planetary Resources se encuentran focalizadas en la explotación de los recursos provenientes de los asteroides, mientras que otras empresas como Moon Express y Shackleton Energy Company han manifestado su orientación hacia la explotación de los recursos lunares. A la vista de lo anterior, es posible que una nueva «fiebre del oro» de recursos minerales críticos asalte las ansias de la humanidad en el siglo XXI³³.

La búsqueda de una posición en la línea de partida

Las teorías de Dolman y sus predecesores están todavía por ser comprobadas. Sin embargo, los primeros pasos de la realidad apuntan en este sentido, aunque con ciertos matices. Se observa que EE. UU. está buscando la colaboración de las agencias espaciales y empresas occidentales, aunque está por ver si el presidente Biden será continuista con esta orientación. Por su parte, China ha desarrollado su propio programa Shenzhou sobre un cohete «Larga Marcha» de uso dual. Mientras, sigue su proyecto para construir la estación espacial Tiangong³⁴.

En este nuevo reparto de cartas, las reglas del juego no parecen ser las más adecuadas para los intereses de actores estatales, organizaciones, grupos e individuos, ya que el OST de 1967 ha quedado superado por los acontecimientos. No obstante, el tratado

³² JAMASMIE, Cecilia. «Experts warn of brewing space mining war among US, China and Russia». Mining(dot)com, February 2, 2021. Disponible en: <https://www.mining.com/experts-warn-of-brewing-space-mining-war-among-us-china-and-russia/> (Consultado el 10/2/2021).

³³ RUIZ DOMÍNGUEZ, Fernando. *Minería espacial: el nuevo reto de la inteligencia económica*. Documento de Opinión IEEE 102/2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO102_FERRUI_MineriaEspacial.pdf (Consultado el 7/5/2020).

³⁴ KIANG, Charlotte, «Human Spaceflight In 2020: What Lies Ahead», *Forbes*, Dec 15, 2019. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/charlottekiang/2019/12/15/human-spaceflight-in-2020-what-lies-ahead/#394607a05219> (Consultado el 8/5/2020).

tiene algunos puntos rescatables como el desarrollo de la industria y la cooperación internacional³⁵.

Ante la situación que se avecina, hay terceros interesados en sacar el máximo partido de las oportunidades que se presentan. Este es el caso de Luxemburgo, quien, sin abandonar los principios que todavía rigen en el OST, estableció la ley de 20 de julio de 2017 sobre la exploración y el uso de los recursos espaciales, reconociendo el derecho a la apropiación de los recursos del espacio. La China National Space Administration (CNSA) ha firmado un acuerdo de cooperación en materia espacial con las autoridades de Luxemburgo. Los luxemburgueses, con una economía dominada por la banca, se han posicionado los primeros para establecer el centro de negocios global relacionado con la minería espacial³⁶.

Los estadounidenses han desarrollado en los últimos años un cuerpo legislativo para justificar sus futuras actuaciones. La ley de competitividad comercial de los lanzamientos espaciales de 2015 estableció que los actores empresariales tienen el derecho de apropiarse de aquellos recursos que sean capaces de extraer del espacio. A esta ley le siguieron las cuatro directivas de la Administración Trump. La primera trata de vigorizar de nuevo la exploración humana del espacio por parte de EE. UU. La segunda reestructura y organiza los procedimientos para el uso comercial del espacio. La tercera regula la gestión del tráfico nacional a través del espacio; y, finalmente, la cuarta establece la creación de una fuerza militar en el espacio. Tras la legislación emitida han comenzado a revisar su Directiva de Política Espacial para adaptarla a la nueva situación³⁷.

Mientras, el acceso de diferentes actores a la carrera espacial ha provocado la existencia de multitud de satélites dispersos en las diferentes órbitas terrestres que podrían ocasionar incidentes de difícil atribución. Por tanto, se hace necesario algún tipo de

³⁵ «Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies», The United Nations Office for Outer Space Affairs. Disponible en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspacetreaty.html> (Consultado el 8/5/2020).

³⁶ SARAH SCOLES, «China Wants to Make a Mark in Space—But It'll Need a Little Help», *Wired*, 14.2. 2018. Disponible en: <https://www.wired.com/story/china-wants-to-make-a-mark-in-spacebut-itll-need-a-little-help/> (Consultado el 8/5/2020).

³⁷ SMITH, Marcia, «Space council to update 2010 national space policy», *Spacepolicyonline*, May 6, 2020. Disponible en: <https://spacepolicyonline.com/news/space-council-to-update-2010-national-space-policy/> (Consultado el 8/5/2020).

regulación nacional e internacional para la mitigación de la llamada «basura espacial». Se encuentra en estudio la regla de los 25 años posmisión para considerar la remoción de los objetos, por ser considerados inservibles³⁸.

De nuevo surgen problemas cuando se prevé la congestión del espacio que necesitan los satélites para operar. Con el tiempo, las órbitas más usadas estarán físicamente colapsadas de dispositivos, para los cuales no existe un criterio de pertenencia de determinado lugar en el espacio. Igualmente, esta miríada de objetos necesita frecuencias para comunicarse con sus estaciones de control terrestre³⁹.

Por su parte, sobre la Tierra parece que los programas de reducción de armamento no presentan perspectivas halagüeñas, aunque habrá que esperar a los resultados de la extensión del Tratado New START, sobre reducción de armas nucleares estratégicas. Por ello, se entiende el repunte en la proliferación de sistemas antimisiles y el énfasis en la creación de armamento antisatélite (ASAT), mientras se investiga con profusión en las armas de energía dirigida como perturbadores, microondas, haces de partículas, láser o impulso electromagnético, tal y como en su día predijese John J. Klein⁴⁰.

Además, muchos de los programas de SLV se superponen con el de los ICBM, que pueden portar cabezas nucleares. Es posible que, ante el riesgo de proliferación nuclear, las armas satelitales puedan ser utilizadas para contrarrestar esta amenaza, a la vez que deban ser protegidas⁴¹.

Conclusiones

Es cierto que la pandemia ocasionada por la COVID-19 va a servir como catalizador de muchos acontecimientos que se van a producir a ritmos muy diferentes a los esperados, y está clara la aceleración de la crisis económica que se cierne sobre el sistema-mundo

³⁸ «Mitigating space debris generation», ESA. Disponible en:

https://www.esa.int/Safety_Security/Space_Debris/Mitigating_space_debris_generation (Consultado el 8/5/2020).

³⁹ VEDDA, James A.; HAYS, Peter L. «Major Policy Issues in Evolving Global Space Operations», The Mitchell Institute for Aerospace Studies/Air Force Association, 2018.

⁴⁰ KLEIN, John J. *Space warfare: Strategy, principles and policy*. Milton Park: Routledge 2006, pp. 52-53.

⁴¹ GRUSH, Loren, «The military is looking at ways to intercept nukes from space – but experts say it's not feasible», *The Verge*, Jan 20, 2019. Disponible en: <https://www.theverge.com/2019/1/20/18188332/space-based-interceptors-icbms-missile-defense-review> (Consultado el 7/5/2020).

que hasta ahora conocemos. Sus posibles repercusiones apuntan a un claro enfrentamiento entre EE. UU. y China, con el trasfondo de las armas nucleares en manos de actores globales y regionales.

Queda pendiente por ver si la catálisis de la pandemia acelerará o retendrá el proceso de la revolución espacial que está por venir. Por un lado, la recesión podría retrasar el desarrollo iniciado debido a la contracción de la economía. Sin embargo, es sabido que los periodos de crisis también lo son de oportunidad, por lo que la falta de incentivos económicos sobre el terreno podría incentivar la búsqueda de otros en el espacio.

Lo que está claro es que tarde o temprano se va a poner en marcha este concepto novedoso de mercantilismo espacial, y el papel que antaño jugaban los Estados va a ser ocupado además por otros actores, con claros intereses sobre los recursos que parece que están cada vez más cerca de constituirse como una opción viable.

A lo largo de la historia, siempre que han existido fuentes de materias primas y vías de comunicación, se han producido conflictos por el control de ambos conceptos desde posiciones de dominio o negación de estos. Por ello, el futuro no tan lejano que preconiza Dolman en el espacio estará configurado con instalaciones de extracción, *hubs* de canalización de recursos, instalaciones industriales y rutas de comunicación. Es prácticamente impensable que los actores que los posean no los protejan, los que no los tengan quieran arrebatarlos y las rivalidades pugnen por evitar que lleguen a manos de actores competitivos.

Una nueva era se abre con rapidez ante los ojos de la humanidad. Dependiendo de cómo configuremos nuestro futuro, esta será de prosperidad o de miseria. Sin embargo, lo que los patrones geopolíticos a lo largo de la historia nos demuestran es que, pase lo que pase, se producirán conflictos y habrá que estar preparados para afrontarlos.

*José Ignacio Castro Torres**

COR.ET.INF.DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

08/2021

17 de febrero de 2021

Blanca Palacián de Inza

**La segunda ola de la COVID-19
en África: ¿una catástrofe?**

La segunda ola de la COVID-19 en África: ¿una catástrofe?

Resumen:

Así como la primera ola de la COVID-19 parece haber respetado al continente africano en comparación con el resto, todo apunta a que la segunda ola puede ser catastrófica para África. Si bien es cierto que para algunos países europeos se habla de que estamos viviendo la tercera o, incluso, la cuarta ola de esta pandemia, para referirse al continente africano los expertos hablan de segunda ola, que es de la que tratará este documento.

Palabras clave:

COVID-19, África, segunda ola.

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

The second wave of COVID-19 could be catastrophic for Africa

Abstract:

Just as the first wave of COVID-19 seems to have been gentler on the African continent compared to the rest of the world, everything indicates that the second wave could be catastrophic for Africa. Although it is true that for some European countries there is talk that we are experiencing the third or even the fourth wave of this pandemic; when referring to the African continent, experts speak of the second wave, which is what this document will deal with.

Keywords:

COVID-19, Africa, second wave.

Introducción: la primera ola

Aunque se parte de la base de que las cifras de contagiados y fallecidos no son las reales, por falta de medios. En cualquier caso, África ha pasado casi de puntillas sobre estos meses pasados, que han resultado devastadores en otros continentes.

Sobre el comportamiento del virus en la primera ola y su menor incidencia en África, hay diversas hipótesis:

- La juventud de la población africana, edad que le hacía menos vulnerable a la primera variante de la COVID-19.
- Las lecciones aprendidas de otras enfermedades como el ébola o la malaria.
- El rápido cierre de los aeropuertos y otros lugares de posible contacto con viajeros extranjeros.
- La posibilidad de que la vacuna de la tuberculosis haya protegido a muchos ciudadanos de la muerte por COVID-19. Además, a pesar de que más de la mitad de la población viva hacinada en suburbios, donde es difícil el acceso al agua y al jabón y la distancia interpersonal es imposible, algunos científicos creen que las células T que desarrolla el sistema inmunitario ante la exposición de otras gripes comunes de coronavirus ha podido protegerla¹.
- El clima, caluroso y húmedo en África durante las primeras oleadas, ha podido ser agente protector durante muchos meses.

Sin embargo, la hasta ahora supuesta indulgencia del virus en África podría ser un espejismo²; se esperan cambios a peor. La clave está en la mutación del virus³, que le hace capaz de afectar con mayor virulencia a personas más jóvenes.

A este gran problema de la pandemia hay que sumar algunos males endémicos que afectan al continente como la corrupción, la pobreza, los conflictos armados, la escasez o inexistencia de sistemas de salud adecuados, etc. En cualquier caso, estamos hablando de un continente en el que generalizar añade un toque de irrealidad a cualquier análisis, pues no es lo mismo la situación de Sudáfrica que la de Kenia y, por ejemplo,

¹ Africa's Medical Media Digest. «Africa's enigma: Why has the pandemic been less severe here?», *Medical Brief*, 7/10/2020. Disponible en: <https://www.medicalbrief.co.za/archives/africas-enigma-why-has-the-pandemic-been-less-severe-here/>

² DEIROS BRONTE, Trinidad. *COVID-19 en África: una pandemia aún controlada que amenaza con una posible catástrofe futura*. Documento de Opinión IEEE 58/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO58_2020TRIDEI_covidAfrica.pdf

³ HERRERO, Amado. «Los científicos rastrean las nuevas mutaciones del SARS-CoV-2», *El Mundo*, 22/1/2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2021/01/21/600730d7fc6c833b358b45a6.html>

la de su gran suburbio de Kibera, donde se hacían más de un millón de habitantes en condiciones miserables.

La segunda ola

Con el telón de fondo de todas las dificultades que vamos a ver a continuación, según África CDC y la OMS los casos registrados aumentan desde el pasado mes de septiembre de 2020, debiéndose hablar de una segunda ola de la pandemia⁴. Así, por ejemplo, Sudáfrica registra más del 60 % de los casos detectados en toda el África subsahariana. También se alzan las cifras de contagiados en el norte de África, con especial incidencia en Marruecos. Pero tengamos en cuenta que Sudáfrica y Marruecos cuentan con las mejores condiciones para el conteo de contagios. En menor medida, también, como estamos incidiendo, debido a las dificultades de recuento y a la carencia de medios, se nota un incremento en el número de casos en Nigeria, Egipto, República Democrática del Congo, Uganda, Kenia y Etiopía.

COUNTRY HIGHLIGHTS (22 DECEMBER–4 JANUARY)

Largest # of New Cases ¹	Highest % Increase in New Cases ²	Largest # of New Deaths ³	Highest % Increase in New Deaths ²	Test per Case Ratio <10 ⁴	Case Fatality Rate > 5% ⁵
South Africa (182,638), Morocco (25,800), Tunisia (25,343), Egypt (17,191) and Nigeria (12,581)	Malawi (385%), Zambia (285%), Eritrea (252%), Eswatini (149%) and Egypt (131%)	South Africa (5,104), Tunisia (735), Egypt (733), Morocco (538), Libya (167)	Eswatini (472%), Egypt (115%), South Africa (92%), Libya (55%), Tunisia (38%)	Algeria, Angola, CAR, Cape Verde, Comoros, DRC, Egypt, Eswatini, Gambia, Libya, Madagascar, Namibia, SADR, Sao Tome & Principe, Somalia, South Africa, Sudan, Tanzania and Tunisia	Egypt, SADR, Sudan

Figura 1. Datos más relevantes de África. Fuente. PERC⁵, «Reporting period: 22 December 2020-4 January 2021».

Según John Nkengasong⁶, director de Africa Center for Strategic Studies (ACSS), que hasta ahora ha desempeñado un papel de liderazgo en la coordinación de las medidas de prevención y la promoción de una respuesta africana coherente, se pueden distinguir tres trayectorias diferentes en África con respecto a la COVID-19:

⁴ Africa Centres for Disease Control and Prevention (CDC).

⁵ Partnership for Evidence-Based Response to COVID-19 (PERC) es una asociación público-privada cuyo fin es apoyar medidas basadas en evidencia, para reducir el impacto de la COVID-19 en los Estados miembros de la Unión Africana.

⁶ MWAI, Peter. «Coronavirus: Africa infections have risen sharply in worst-affected countries», *BBC*, 27/1/2021. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-53181555?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/world&link_location=live-reporting-story

- Aquellos países que no tuvieron un número significativo de casos hasta agosto de 2020 pero a partir de entonces sí empezaron a tenerlo.
- Aquellos que aplanaron la curva después de que los casos alcanzaron su punto máximo en julio pero ahora están viendo otro aumento en las cifras.
- Aquellos que, tras un inicial pico de casos, continúan bajando las cifras de infectados.

Por supuesto, estas afirmaciones hay que entrecomillarlas ante la evidencia, expuesta con anterioridad, de que la cantidad de pruebas que se están haciendo en África de manera general es muy baja.

Carencias y dificultades más notables para luchar contra la segunda ola

Sheri Fink titulaba su artículo para el *New York Times* del pasado 26 de diciembre de 2020, «A medida que el virus reaparece en África, los médicos temen que lo peor está por venir»⁷. En este artículo, la atención está puesta en Sudáfrica, donde el número de casos está aumentando exponencialmente. No tienen UCI, ni ventiladores, ni apenas especialistas; ni siquiera oxígeno. Y se trata de uno de los países más privilegiados del continente. Por ese motivo, sus cifras de contagiados o fallecidos por la COVID-19 están aumentando. Otros países ni siquiera tienen pruebas o manera alguna de conocer su verdadera situación. África es un continente diverso para todo, también para las desigualdades. Véase la tabla 1 para comparar tan solo dos datos entre Sudáfrica, uno de los países más ricos del continente, con Mali, uno de los más desfavorecidos, y España, para que, conociendo de primera mano nuestra realidad como la conocemos, las carencias africanas se nos hagan más cercanas.

	MÉDICOS	CAMAS DE HOSPITAL
Sudáfrica	0,91 médicos/1000 personas (2017)	2,3 camas/1000 personas (2010)
Mali	0,14 médicos/1000 personas (2016)	0,1 camas/1000 personas (2010)
España	3,87 médicos/1000 personas (2017)	3 camas/1000 personas (2017)

Tabla 1. Cantidad de médicos y camas de hospital. Fuente. CIA Factbook.

⁷ FINK, Sheri. «As Virus Resurges in Africa, Doctors Fear the Worst Is Yet to Come», *The New York Times*, 26/12/2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/12/26/world/africa/africa-coronavirus-pandemic.html>

Como pasa con otras tantas cosas medibles (como los propios datos de la tabla 1, que en algunos casos datan de 2010), si en España la situación es compleja y existen disparidades en las cifras y datos relativos a la enfermedad, en la mayor parte del continente africano el simple hecho de tener la infraestructura para contar es un imposible, no solamente por la falta de medios, sino también por la dispersión de la población, los conflictos armados y un largo etcétera. Ni siquiera salen las cuentas en los países más privilegiados africanos, donde se calcula que mucha gente está muriendo en sus casas⁸.



Figura 2. Casos confirmados de COVID-19 por país. Fuente. Johns Hopkins University. Actualizado el 11 de enero de 2021.

⁸ Ibid.

Dramática falta de oxígeno

El oxígeno medicinal es esencial para multitud de intervenciones médicas, pero en el caso que estamos analizando se trata de un elemento que, en muchos casos, marca la diferencia entre la vida y la muerte en enfermos graves de COVID-19⁹.

Los equipos de protección personal (EPI) para los trabajadores de la salud en primera línea también resultan un elemento esencial para evitar que estos sean conductores del virus. Estos equipos, de vital importancia, han tenido mayor atención a la hora de que muchos sistemas de salud africanos tuvieran que hacer acopio de ellos. Pero no ha sido así con el oxígeno, que ha recibido mucha menos atención y cuya carencia es notoria en la mayoría de los países de este continente, lo que afecta y afectará sin duda a la actual y futura respuesta ante la segunda ola del virus¹⁰.

Las dificultades de acceso a las vacunas

Según un pesimista (o realista) artículo de *The Economist*¹¹, las dificultades para obtener vacunas en la mayoría de los países africanos serán insalvables debido a sus empobrecidos y carentes sistemas de salud y a que sus poblaciones son vastas y dispersas. Las dificultades más importantes en el acceso a las distintas vacunas son las siguientes:

La mayoría de los países africanos ya han podido comprobar cómo se encuentran en la periferia de la lucha mundial por la vacuna al experimentar poco éxito para obtener acceso a los suministros actuales y futuros de vacunas COVID-19. Estos países, que son la mayoría, dependerán de la negociación colectiva y la buena voluntad de la comunidad internacional.

Otros países, los que cuentan con mayor riqueza relativa, importancia estratégica para las naciones productoras de vacunas y una sólida oferta logística para asegurar el

⁹ STEIN, Felix *et al.* «Oxygen provision to fight COVID-19 in sub-Saharan Africa», *BMJ Global Health*, Volume 5, Issue 6, Junio 2020. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002786>

¹⁰ «Africa lacks enough oxygen to treat COVID-19 patients-CDC», *PMNewsNigeria*, 21/1/2021. Disponible en: <https://www.pmnewsnigeria.com/2021/01/21/africa-lacks-enough-oxygen-to-treat-covid-19-patients-cdc/>

¹¹ «Africa faces major obstacles to accessing Covid vaccines», *The Economist. Intelligence Unit*, 25/1/2021. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/africa-faces-major-obstacles-to-accessing-covid-vaccines/>

acceso temprano a las vacunas a través de la iniciativa COVAX¹², encontrarán el camino más llano a costa de endeudarse o de otorgar exclusividad en el acceso a determinadas materias primas a cambio. China, por ejemplo, utilizará casi con toda seguridad el acceso a las vacunas para reforzar su influencia económica y política en África y otras regiones que luchan por obtener suficientes vacunas¹³. Podemos empezar a hablar de la «diplomacia de las vacunas».

El programa COVAX cubrirá al 20 % más vulnerable de la población de cada país. Suponiendo que cada vacuna requiera la administración de dos dosis, África, con una población de más de 1300 millones de personas, necesitará al menos 1600 millones de dosis para cumplir su objetivo de vacunación del 60 %.

Los problemas de transporte, almacenamiento y distribución representarán un gran desafío para la entrega de vacunas en gran parte de África, lo que contribuirá a que los programas nacionales de vacunación comiencen y avancen lentamente, dejando a la mayoría de África sin vacunar para finales de 2021. Se calcula que solamente en 2024 podremos hablar de una proporción significativa de población africana vacunada. Erradicar la polio en el continente africano costó 24 años.

Confinamiento vs. hambre

Las investigaciones¹⁴ demuestran que los confinamientos son medidas muy eficaces para reducir el número de nuevos contagios. Así se ha podido comprobar en países que los han llevado a cabo frente a los que no. De manera especial, se percibe una mejoría a los diez días de la implementación de esta medida y, de forma aún más clara, a los veinte. La otra cara de la moneda es el grave impacto que esta medida supone para las economías domésticas y nacionales. España, que impuso el confinamiento domiciliario

¹² El Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 (COVAX, por sus siglas en inglés: COVID-19 Vaccines Global Access) es una alianza impulsada por actores públicos y privados con el objetivo de garantizar el acceso equitativo a las vacunas contra el coronavirus COVID-19. La iniciativa está dirigida por la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi), la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Disponible en: <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

¹³ CAMPBELL, John. «Vaccine Diplomacy: China and SinoPharm in Africa», *Council on Foreign Relations*. 06/01/2021. Disponible en: <https://www.cfr.org/blog/vaccine-diplomacy-china-and-sinopharm-africa>

¹⁴ ALFANO, Vincenzo; ERCOLANO, Salvatore. «The Efficacy of Lockdown Against COVID-19: A Cross-Country Panel Analysis». *Analysis. Appl Health Econ Health Policy*, 18, 2020, pp. 509-517. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40258-020-00596-3>

en el mes de marzo, sufre desde entonces una caída del PIB de la que tardará mucho en recuperarse.

Por supuesto, si esto se aplica en países africanos, sus economías sufrirían igual o más en términos macroeconómicos. Solo la propia pandemia ya tiene impactos desastrosos en la economía. Pero, en África, el problema, si a esto le añadimos el confinamiento domiciliario, es aún de mayor calado en cuanto nos fijamos en el impacto microeconómico, pues no solamente afecta al cierre de empresas o pequeños comercios. El problema es más vital y urgente, pues en la mayoría de los hogares africanos, si no sales de casa un día, no comes¹⁵. Por tanto, en África no se puede imponer un confinamiento general de la población en sus hogares a pesar de que se ha visto en países más desarrollados que es una medida eficaz en términos sanitarios, porque mucha gente no tiene casa, e incluso aquellos que sí que la tienen dependen del sustento diario.

Nuevas mutaciones

Por si todo lo referido anteriormente no pusiese al continente africano en una situación más que preocupante, en Sudáfrica y en Nigeria se han detectado mutaciones en el virus de la COVID-19¹⁶. En concreto, un nuevo linaje SARS-CoV-2, el 501Y.V2, que muestra signos de ser potencialmente más transmisible. Hasta el 21 de diciembre de 2020 se han identificado más de 300 genomas de la variante 501Y.V2, todos en Sudáfrica. El análisis preliminar en Sudáfrica (501Y.V2) y en Reino Unido (501Y) sugiere que esta variante es significativamente más transmisible que las variantes que circulaban anteriormente, y con una carga viral potencialmente más alta en la de Sudáfrica¹⁷.

¹⁵ «'Starve or get sick': Africa's lockdown dilemma», AFP, 14/4/2020. Disponible en: <https://www.thesouthafrican.com/news/africa-lockdown-dilemma-starve-sick-covid-19/>

¹⁶ «Analyzing Africa's Second Wave of COVID-19», Africa Center for Strategic Studies, 5/1/2021. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/analyzing-africas-second-wave-of-covid-19/>

¹⁷ «Alert Notification: New SARS-CoV-2 variant with multiple spike protein mutations», Africa CDC, 21/12/2020. Disponible en: <https://africacdc.org/download/alert-notification-new-sars-cov-2-variant-with-multiple-spike-protein-mutations/>

En este mundo globalizado en el que vivimos ya sabemos que tanto las oportunidades como las amenazas son compartidas. Un ejemplo más de esto es que, mientras se escriben estas líneas, la variante sudafricana ya ha llegado a España¹⁸.

Medidas tomadas por la Unión Africana

La catástrofe se veía venir incluso ya desde la primera ola, de la que el continente africano salió razonablemente bien parado¹⁹. Por este motivo, la Unión Africana no ha estado de brazos cruzados, sino que ha tomado varias iniciativas para ayudar al continente a prepararse para lo que se avecina.

Podemos destacar la creación de un grupo de trabajo para la lucha contra el coronavirus: Africa Task Force for Coronavirus (AFTCOR)²⁰, que comprende representantes estatales de salud pública, organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación, personal de los CDC de África y organizaciones multilaterales. Reúne a las partes interesadas clave para promover el desarrollo de capacidades, proporcionar coordinación e identificar necesidades urgentes dentro de los Estados miembros.

En el caso de que los países no puedan permitirse realizar campañas de realización de pruebas a gran escala, AFTCOR puede aumentar esta capacidad en más de cuarenta países africanos. Aun así, se estima que la capacidad de prueba es sustancialmente menor de lo que se necesitará²¹.

Además de esto, otra creación ha sido el Consorcio de África CDC para Ensayos Clínicos de Vacunas COVID-19 (CONCVACT)²², con el objetivo de respaldar los ensayos clínicos de vacunas de alta calidad en África, así como para alentar las iniciativas tomadas por los fabricantes africanos.

¹⁸ PUGA, Natalia. «La cepa sudafricana llega a España: Se transmite mejor y llega a más gente», *El Mundo*, 29/1/2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2021/01/29/6013d77121efa01a2f8b45c1.html>

¹⁹ ANDREI, Mihai. «Coronavirus in Africa is a ticking time bomb», *ZME Science*, 5/5/202. Disponible en: <https://www.zmescience.com/science/coronavirus-in-africa-is-a-ticking-time-bomb/>

DEIROS BRONTE, Trinidad, *op. cit.*

²⁰ Disponible en: <https://africacdc.org/news-item/africa-cdc-establishes-continent-wide-task-force-to-respond-to-global-coronavirus-epidemic/>

²¹ DEIROS BRONTE, Trinidad, *op. cit.*

²² Disponible en: <https://africacdc.org/download/africa-cdc-consortium-for-covid-19-vaccine-clinical-trials-concvact/>

Por su parte, el CDC de África también ha facilitado el establecimiento de la Plataforma de Suministros Médicos de África (AMSP) para respaldar la adquisición y el suministro de equipo médico relacionado con la COVID-19. Su ambicioso propósito es proporcionar acceso global y continental inmediato a proveedores y prestadores de servicios²³.

Conclusiones

A pesar de estas acertadas medidas tomadas por la Unión Africana, como hemos visto en este documento la falta de pruebas, de médicos, de camas de UCI; las dificultades para el acceso a las vacunas; la imposibilidad del confinamiento generalizado; la crudeza de las nuevas mutaciones, así como los consabidos males endémicos que, de manera general, afectan al continente —como la corrupción, la pobreza o los conflictos armados— motivan que las perspectivas de futuro no sean nada halagüeñas.

No es difícil concluir lo evidente. Si en el llamado mundo desarrollado, el número de muertes por la COVID-19 ha sido elevadísimo, y las dificultades a la hora de tener equipos adecuados, camas de UCI, personal, vacunas, etc., no han sido pequeñas, no es exagerado esperar que, ya no en los países más pobres de África, sino también en los más ricos, las cosas van a ser muy difíciles. Si el futuro en Europa, no solo con el virus y su evolución, sino con la economía sin ir más lejos, es incierto y se prevé negativo, para África las perspectivas son desoladoras. Y no solo en el plano socioeconómico. Ya lo hemos visto otras veces: los grupos terroristas, como aves carroñeras, se alimentan de la necesidad y de la desgracia. Y, no lo olvidemos nunca, hace años que ya sabemos que los riesgos son compartidos, especialmente por los países vecinos, como lo es España de África.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

²³ BEBINGTON, Katharine; PRAH, Andrea. «Africa and the implications of a second wave of COVID-19 infections», *ACCORD*, 18/11/2020. Disponible en: <https://www.accord.org.za/analysis/africa-and-the-implications-of-a-second-wave-of-covid-19-infections/>

La gran armada pesquera China: amenaza para Iberoamérica

Resumen:

La flota pesquera de altura (DWF) de la República Popular China es la mayor del mundo. Estimar, con suficiente precisión, el tamaño de esa gran armada es una complicada tarea. Los datos oficiales chinos nos indican que la suma de los barcos de pesca de aguas lejanas de Taiwán, Japón, Corea del Sur y España sería apenas un tercio del total de su flota.

En el año 2001 comenzó la primera campaña china en aguas iberoamericanas, movilizando un total de 22 embarcaciones. Veinte años después, el número de barcos chinos supera los 500 en esta región.

En el verano de 2020, la Armada ecuatoriana alertó de la presencia de una escuadra pesquera china de más de 300 barcos en el límite de la ZEE de las islas Galápagos, reserva de la biosfera desde 1984. Prácticamente la mitad de la flota china apagó sus sistemas de rastreo e identificación durante diecisiete días, una práctica conocida como «evasión de radares marinos», muy común en la pesca ilegal.

El expolio chino es una práctica que amenaza la sostenibilidad de los caladeros, la preservación de la riqueza pesquera y la defensa de la biodiversidad en Iberoamérica.

Palabras clave:

Pesca, flota pesquera de altura (DWF), flota pesquera República Popular China.

***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 Chinese fishing army threatens Latin America.

Abstract:

The distant-water fishing fleet (DWF) of the People's Republic of China is the largest in the world. Estimating, with sufficient precision, the size of that great armada is a complicated task. Official Chinese data indicates that the sum of the distant water fishing boats of Taiwan, Japan, South Korea and Spain would be barely a third of their total fleet.

However, the research report of the Overseas Development Institute (ODI) concluded that the estimated size of the Chinese DWF is between 5 and 8 times higher than the official figures. In addition, three out of four were operating outside their Chinese Exclusive Economic Zone (EEZ).

In 2001, the first Chinese campaign began in Latin American waters, mobilizing a total of 22 vessels. Twenty years later, the number of Chinese ships exceeds 500 in this region.

In the summer of 2020, the Ecuadorian navy warned of the presence of a Chinese fishing squad of more than 300 boats on the edge of the EEZ of the Galapagos Islands, a biosphere reserve since 1984. Almost half of the Chinese fleet turned off their tracking and identification systems for 17 days, a practice known as 'marine radar evasion', very common in illegal fishing.

Chinese plundering is a practice that threatens the sustainability of fishing grounds, the preservation of fishing wealth and the defence of biodiversity in Latin America.

Keywords:

Distant-water fishing fleet (DWF), People's Republic of China fishing fleet, sustainable development goal number 14, Galapagos Islands.

La flota de altura china

Todo el mundo sabía que la flota pesquera de altura (DWF) de la República Popular China era la mayor del mundo, pero nadie sospechaba que pudiera ser tan gigantesca. Estimar con suficiente precisión el tamaño de su gran armada es una complicada tarea, y dejarse por el camino unos cuantos miles de barcos no parece muy difícil. Realmente, la confusión en torno a las cifras y a los datos chinos no debería extrañarnos. Cualquier persona acostumbrada a tratar con información oficial china sabe que es conveniente dejarla algún tiempo en cuarentena, especialmente cuando se trata de asuntos de por sí controvertidos.

En las últimas décadas, la flota de pesca en aguas distantes (DWF) china ha aumentado su tamaño y su alcance, pero no se sabe con precisión cuánto. En la mayoría de los principales países pesqueros, la dimensión de su flota DWF se ha venido reduciendo. En cualquier caso, todos, sin distinción de bandera, deberían ser más fiables al declarar el sistema operativo de su flota, la información sobre dónde operan los barcos, quién es el dueño, qué cantidades se capturan de las distintas especies, cómo se transbordan y envían al mercado. De todos modos, es justo reconocer que China, con relación a la transparencia y precisión de su información, juega en otra división.

El cálculo del volumen total de las capturas, en los diferentes caladeros, se complica por el aumento de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU). El resultado es que la sostenibilidad a largo plazo de no pocas pesquerías está gravemente amenazada, pero no sabemos exactamente cuánto y qué atribución de responsabilidad tiene cada uno.

En un mundo globalizado con amenazas globales, como estamos viendo con la pandemia originada en la ciudad china de Wuhan, la fiabilidad y oportunidad de cierta información es indispensable. En este caso, conocer lo que puede pescar y pesca China es importante porque afecta a la sostenibilidad de las explotaciones y a la preservación del medioambiente marino.

El pasado año 2020, la prensa ecuatoriana, preocupada por la presencia de una inusual cantidad de barcos de pesca chinos en las proximidades de sus costas, informaba que el conjunto de la flota de alta mar (DWF) china superaba las 3000 embarcaciones. Evaluaciones recientes han estimado que la flota pesquera de altura china oscila entre 1600 y 3400 embarcaciones, aunque ni siquiera está claro si el Gobierno chino tiene una visión completa de su tamaño.

La Administración china reconoce que sus embarcaciones pesqueras de aguas distantes cuentan con aproximadamente 2600 barcos. Pekín ha declarado que aspira a alcanzar 3000 barcos DWF en 2020. Atendiendo a la información oficial china, la suma de los barcos de pesca de aguas lejanas de Taiwán, Japón, Corea del Sur y España serían un tercio del total de su flota. Ahora bien, frente al crecimiento de la capacidad china, la flota DWF de la Unión Europea ha venido disminuyendo en esta década, pasando de 289 barcos a 223 pesqueros. Corea del Sur, de la misma manera, ha reducido de 359 a 225 sus barcos de DWF, en el mismo periodo. Los Estados Unidos han caído por debajo de los 225 barcos. Taiwán no tiene una flota DWF superior a los 420 barcos.

En 1985, la primera flota china de pesca en aguas lejanas zarpó hacia África occidental con solo 13 barcos. Desde entonces, los planes quinquenales y los oficiales del Gobierno para la industria pesquera han expandido sin límites conocidos su potencial y tonelaje, alcanzando el primer puesto a nivel mundial, a mucha distancia de sus seguidores. En la actualidad, la gran armada de pesca en agua lejanas china oficialmente opera en cuarenta países, en la Antártida y en aguas internacionales de todo el mundo.

La identificación de las empresas propietarias de los buques y el control de las operaciones de la flota de DWF china es una tarea también compleja, por la opacidad y la organizada confusión de las relaciones y acciones de las compañías. Muchos de los barcos pertenecen a pequeñas empresas y otros están matriculados en otros países. Detrás de las pymes dedicadas a la pesca es probable que existan grandes corporaciones. Las estructuras laberínticas del entramado empresarial y la falta de transparencia, favorecida por la propia legislación china, obstaculizan cualquier esfuerzo de seguimiento y control externo.

La flota pesquera china, que recorre todos los mares del mundo, se financia gracias a las subvenciones anuales que recibe de su Gobierno. Estimar la cantidad de dinero destinado por las autoridades chinas a promover su pesca de altura es, como cabía esperar, un ejercicio complicado. Dependiendo de las fuentes, oscila entre los 7500 y los 16 500 millones de dólares, concentrándose las ayudas en exenciones de impuestos, principalmente sobre el combustible y la construcción de barcos.

El *think tank* independiente británico Overseas Development Institute (ODI) publicó, en junio de 2020, un completo informe de investigación titulado *China's distant water fishing fleet scale, impact and governance*.

La conclusión más relevante y asombrosa del trabajo exploratorio y de control de la flota DWF china es su tamaño estimado. La investigación aporta información que debe poner en alerta a todos los países del mundo por la grave amenaza que supone para el medioambiente marino y la sostenibilidad de la pesca. El número de barcos que identifica el informe de ODI es entre 5 y 8 veces superior al de las estimaciones manejadas hasta el momento.

El documento identifica un total de 16 966 buques de pesca de altura (DWF) chinos, de los cuales casi el 75 % estaban faenando fuera de las aguas chinas reconocidas internacionalmente. No todos los barcos tienen bandera de la República Popular China. Alrededor del millar de barcos tienen banderas de conveniencia, aunque trabajan para empresas chinas.

Los datos del informe, de convalidarse las nuevas cifras, suponen un cambio de escala para la evaluación del potencial pesquero de China en aguas lejanas y sus efectos sobre los caladeros.

La pesca en el mundo y el peso de China

China se ha consolidado como el primer país del mundo en pesca de captura. En gran parte, su destacada posición está relacionada con el incremento de capturas chinas de cefalópodos en el Pacífico suroriental y Atlántico suroccidental, cerca de las costas iberoamericanas, que oficialmente suponen más de medio millón de toneladas adicionales.

La flota pesquera de aguas distantes china dedicada a la captura de calamar, una de las especies más sobreexplotadas y demandadas, ha crecido de manera constante durante las últimas dos décadas. La octava conferencia del comité científico de la South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (SPRFMO), celebrada en Nueva Zelanda en octubre de 2020, ofrece datos suficientes para hacer un seguimiento de la entidad y el ritmo de crecimiento de las toneladas de calamar extraído por los chinos en las costas iberoamericanas del Pacífico.

En el año 2001 comenzó la primera campaña china en aguas iberoamericanas, movilizando un total de 22 embarcaciones.

En 2015, el número de barcos de pesca chinos superaba los 250, y a final de la década actual superaba los 500. Algunos barcos permanecen pescando todo el año frente a las costas peruanas en busca de otras especies como el jurel o la caballa. Los barcos factoría pueden permanecer en la mar indefinidamente, trasladando la pesca a otros barcos que la transportan a los puertos de destino.

La flota china en aguas distantes pesca entre el 50 % y el 70 % del total mundial de capturas de calamar en alta mar. Los métodos y actividades pesqueras chinas, dentro de la ZEE de Argentina, Ecuador y otros países iberoamericanos, son muy controvertidos. El exceso de capturas de calamar en los caladeros iberoamericanos es tan preocupante como para que el propio Gobierno chino decretase, el pasado año 2020, un plan sin precedentes para cerrar durante algunos meses sus redadas de calamar en las costas iberoamericanas. Pekín ha decidido prohibir la pesca a sus barcos en las principales áreas de desove del calamar, situadas en aguas al oeste de las islas Galápagos, de julio a septiembre, y frente a Argentina, Uruguay y Brasil, de septiembre a noviembre.

China no pesca solo calamar. El total de capturas chinas de las diferentes especies doblan el tonelaje del segundo país en el *ranking* mundial, que es Indonesia, y triplican las del tercer país, la Federación de Rusia. Solo la flota de aguas distantes china capturó dos millones de toneladas, que representa el 40 % del total mundial de este tipo de pesca. China pesca mucho, pero pescando mucho más que nadie, pesca en proporción mucho en aguas distantes. Especialmente lo hace en regiones poco desarrolladas, donde no existen controles suficientes, y en Iberoamérica, donde se sitúa en los límites de las aguas de explotación económica exclusiva para, en no pocas ocasiones, violar estos límites.

Desde 1980, las aguas territoriales chinas están sobreexplotadas. La reacción de Pekín ha sido implementar moratorias para reducir la pesca dentro de sus aguas, promover el desarrollo de la acuicultura y alentar el desarrollo de su flota de aguas distantes.

China es la primera potencia pesquera mundial; es también la primera potencia en producción acuícola, con más de la mitad del total global; es el primer exportador de pescado, doblando al segundo; es el principal importador y ha creado una inmensa demanda en el mercado internacional. La demanda china de pescado está produciendo importantes beneficios a las empresas internacionales del sector.

No obstante, es posible que, a medio plazo, se convierta en un riesgo para la explotación sostenible de muchas especies marinas en muchos mares del mundo.

El aumento de consumo mundial, y especialmente el chino, ha provocado que el índice de precios del pescado (FPI, por sus siglas en inglés) de la FAO alcance un nivel récord. La tendencia al alza de los precios está impulsada por la escasez de oferta de muchas especies muy comercializadas, junto con una fuerte demanda en todo el mundo. El pescado se ha puesto de moda y se considera un alimento que aporta proteínas más saludables que otros a los que sustituye.

No obstante, a pesar del incremento de los precios, muchos pesqueros de altura no podrían subsistir sin el apoyo de los Estados. Los subsidios concedidos a la pesca contribuyen a la sobreexplotación, particularmente en los caladeros de países costeros que tienen poca capacidad para monitorear y aplicar los regímenes de ordenación pesquera.

Sin subvenciones gubernamentales, más de la mitad de los caladeros de alta mar no serían rentables con las tasas de pesca actuales. De hecho, las subvenciones a la pesca que reciben ciertas flotas pesqueras industriales superan las ganancias que obtienen de la pesca en alta mar. El resultado es que las subvenciones al sector benefician especialmente a las empresas de potencias pesqueras extrarregionales y termina perjudicando a los pequeños pescadores locales, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los caladeros y destruyendo el medioambiente. Las subvenciones, en no pocas ocasiones, no tienen sentido económico al sostener empresas zombis.

El excesivo tamaño de las flotas pesqueras en aguas lejanas, favorecido por las subvenciones, ha provocado que el estado de los recursos pesqueros marinos, basado en el seguimiento a largo plazo de las poblaciones evaluadas por la FAO, haya seguido deteriorándose. El porcentaje global de especies marinas explotadas a niveles biológicamente insostenibles superaban el tercio del total en 2017. Los mares más amenazados son el mar Negro y el Mediterráneo, con una sobreexplotación cercana a los dos tercios del total de especies. En segundo lugar, se encuentran las aguas iberoamericanas del Pacífico suroriental y del Atlántico sudoccidental, con más de la mitad de las especies sobreexplotadas.

En septiembre de 2015, las Naciones Unidas pusieron en marcha la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El elemento central del objetivo de desarrollo sostenible número

14, dedicado a la vida submarina, es conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo. Partiendo de los actuales datos y con diez años por delante, no parece fácil que puedan alcanzarse las metas establecidas.

China y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU), es un grave problema que afecta no solo a la conservación, sino también al desarrollo y la seguridad. Global Financial Integrity (GFI) publicó, en 2017, un informe titulado *Transnational Crime and the Developing World*, en el que identificaba la pesca ilegal como la sexta actividad criminal más lucrativa a nivel global, con ingresos estimados de entre los 15 000 a 36 000 millones de dólares. La flota pesquera china es responsable de este tipo de explotaciones ilícitas, aunque no sea fácil demostrarlo. Existen muchos indicadores que, reunidos, apuntan en la misma dirección inculpatoria.

The Global Initiative against Transnational Organized Crime de 2019 establece un índice global de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, medido sobre una base de análisis de 40 factores diferentes. La República Popular China es el Estado con los datos más desfavorables, destacando como el gran campeón de la actividad criminal de la pesca IUU.

La pesca ilegal y no declarada representa, en promedio, aproximadamente del 15 % al 35 % del volumen total de producción pesquera, lo que equivale a entre 12 y 28 millones de toneladas de pescado. Las especies en las que se centra la pesca ilegal suelen tener un alto valor de mercado y, en muchos casos, se encuentran entre las más amenazadas. Estos ejemplos incluyen el atún, la austromerluza patagónica, el cangrejo, el calamar y el camarón. La austromerluza, más comúnmente conocida como *merluza negra* o *bacalao austral*, es tan lucrativa que se la denomina «oro blanco». Esta especie puede tener un valor de mercado legal de más de 10 000 dólares por tonelada.

Los buques pesqueros piratas utilizan métodos de inteligencia activa para obtener información sobre la capacidad de actuación de los Estados en su ZEE y en sus proximidades. Conocen perfectamente la legislación pesquera nacional e internacional y aprovechan su insuficiencia o sus lagunas. Los expertos no dejan de advertir que gran parte de este negocio ilícito es promovido por las flotas pesqueras de altura de los Estados. No pocas de las agresiones ilegales más dañinas a las pesquerías son

protagonizadas por empresas con cobertura legal. A menudo flotas de arrastreros se involucran en prácticas pesqueras ilegales para maximizar sus ganancias. La apariencia de legitimidad dificulta la detección de la actividad ilegal.

Se sospecha que al menos 183 barcos de la flota pesquera de altura (DWF) china están involucrados en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU). Solo 10 empresas poseen casi la mitad de estos buques, y varias son compañías paraestatales.

China expolia las aguas del archipiélago ecuatoriano de las Galápagos

A principio de julio de 2020, la Armada ecuatoriana publicó un boletín alertando de la presencia de una formidable escuadra pesquera china, de unos 260 barcos, faenando en el límite de la ZEE próxima al archipiélago ecuatoriano de las Galápagos. A final de mes, el número de barcos superaba los 340, en su mayor parte arrastreros. Las islas Galápagos están a unos 1000 km del territorio continental. Por lo tanto, las aguas de las ZEE de Ecuador en el continente y las islas no se superponen, creando un pasillo de aguas internacionales, donde cualquier país puede pescar.



Figura 1. ZEE de Ecuador. Fuente. Global Fishing Watch.

Uno de los graves problemas asociados a la protección de la reserva marina de las Galápagos es que muchas de sus especies son migratorias, por lo que entran y salen en la zona protegida. Jorge Carrión, director del Parque Nacional Galápagos, señaló que «es imprescindible proteger los corredores marinos transfronterizos para la conservación

de especies emblemáticas altamente migratorias como tiburones, ballenas, rayas y tortugas marinas».

Mientras tanto, la flota de pesca de altura china lo único que tiene que hacer es esperar fuera el momento adecuado o apagar sus localizadores para entrar dentro. De una y otra manera, los pesqueros chinos capturan las especies en sus viajes migratorios, dentro o fuera de las ZEE de Ecuador, Chile, Perú, Colombia, Costa Rica, Argentina y cualquier otro país iberoamericano donde pueda interesarles pescar.

El ministro de Defensa ecuatoriano, Oswaldo Jarrín, informó que prácticamente la mitad de la flota china detectada el pasado verano había apagado sus sistemas de rastreo y de identificación, una práctica conocida como «evasión de radares marinos», muy común en la pesca ilegal. Los barcos desaparecieron del radar durante diecisiete días. Apagar el sistema de identificación es un delito si es intencionado. La repentina desaparición masiva de los barcos invita a pensar que muchos decidieron cambiar la zona donde faenaban para concentrarse dentro de las aguas ecuatorianas, posiblemente en las Galápagos.

El Gobierno ecuatoriano remitió al chino, a través de su ministro de Exteriores, un comunicado en el que exponía su voluntad de hacer «prevalecer sus derechos marítimos sobre su Zona Económica Exclusiva sin distinción de bandera». Al mismo tiempo, el presidente Lenin Moreno anunció que establecería consulta con los países iberoamericanos de la costa oriental de Pacífico para fijar una postura común frente a la sobrepesca china en las proximidades de las costas de Colombia, Perú, Chile, Panamá, y Costa Rica. El expolio chino de la pesca es una práctica que pone en grave peligro la sostenibilidad de los caladeros, la preservación de la riqueza pesquera y la defensa de la biodiversidad, especialmente en las zonas protegidas del mar de la región.

El archipiélago de las Galápagos fue declarado por la UNESCO, en 1984, reserva de la biosfera. La zona protegida conocida como archipiélago de Colón-Galápagos alberga cientos de especies de flora y fauna que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo. La corriente Humboldt, que viaja de sur a norte, desde el tercio superior de Chile hasta los límites entre Perú y Ecuador, es responsable de la gran riqueza marina de las aguas del Pacífico oriental iberoamericano.

En las islas Galápagos, además de la corriente de Humboldt, concurren la corriente de Cromwell, que viene desde la costa occidental del archipiélago, así como la corriente

cálida de Panamá, que procede del noreste. Esta convergencia de aguas propicia una biodiversidad inigualable que permite una exclusiva mezcla de ecosistemas. En las islas Galápagos podemos ver convivir especies de aguas frías con especies tropicales.

El aislamiento geográfico e histórico de Galápagos ha dado lugar a un alto grado de biodiversidad y endemismo. Actualmente, se han identificado más de 2900 especies marinas en la reserva, de las cuales una de cada cinco es exclusiva de la zona. La biodiversidad del archipiélago fue nuevamente reconocida con la ampliación de la extensión de la reserva por parte de la UNESCO, en 2019, que ha multiplicado por 2000 la dimensión del área protegida en el mar.

Asimismo, la reserva de biosfera del archipiélago Juan Fernández, en el Pacífico chileno, a casi 700 km del continente, se amplió en 2019. La superficie total multiplicó en 122 veces su extensión. Ante las posibles amenazas de sobrepesca, es una buena noticia saber que cada una de las reservas supera ahora el tamaño de Grecia o de Corea del Norte.

Indudablemente, la amenaza de la pesca de altura china en la zona tiene que ver con la decisión de aumentar las zonas protegidas, pero no es suficiente porque muchas especies son migratorias y son capturadas en sus viajes estacionales. El impacto de las capturas de especies migratorias afecta al equilibrio de todo el ecosistema, porque muchas de ellas son la base de alimentación de otras que no viajan.

Conclusiones

La presión sobre las tierras cultivables chinas, sus tradicionales caladeros y el volumen de su población favorecen una inclinación a la sobreexplotación de recursos pesqueros en aguas distantes, especialmente en alta mar. Los recursos biológicos marinos se consideran la mayor reserva de proteínas del mundo, por lo tanto, poseer y dominar el océano significa garantizar la soberanía alimentaria china.

Desde las aguas de Indonesia, Vietnam, Filipinas y Corea del Norte hasta las de México, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Argentina, en Iberoamérica; pasando por las del golfo de Guinea, Angola, Senegal, Mozambique y Somalia, en África, los pesqueros chinos se han convertido en los nuevos dueños de los caladeros. La reducción de capturas en los tradicionales caladeros chinos ha intensificado la importancia

geopolítica de su flota pesquera de altura, para acceder a la riqueza pesquera de todo el mundo.

La pesca es un extraordinario recurso para numerosos países iberoamericanos. La sobreexplotación de los caladeros por gigantescas flotas de pesca china es un peligro para la sostenibilidad de la explotación pesquera. El resultado, si no se revierte la situación, es que una importante industria de la región puede mermar su rentabilidad y entrar en una grave crisis, provocada por la agresión de una gran potencia extraregional.

Especialmente peligrosa es la presión de la flota de pesca en aguas lejanas china en las proximidades de reservas protegidas internacionalmente, como las islas Galápagos. La incidencia de la pesca china en las proximidades de los parques naturales marinos en Iberoamérica es una grave amenaza para la riqueza biológica de los fondos marinos protegidos.

Los países iberoamericanos deben proteger y defender sus recursos de una sobreexplotación en muchos casos ilegal. Sin duda, la agresión de grandes buques factoría contra los intereses y la soberanía de Perú, Ecuador, Chile y Argentina es un problema con una dimensión nacional, pero no solo. Afecta a todo el continente por el carácter migratorio de muchas especies.

Las acciones ilegales o desmedidas más allá de la ZEE afectan a los intereses del conjunto de la región, pero también a los de toda la humanidad. La preservación del medioambiente marino es un objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, la comunidad internacional y la sociedad civil global tienen algo que decir sobre el mal uso de los mares más allá de los espacios de soberanía o explotación económica exclusiva de los Estados. En juego está una oportunidad única para poner en práctica un amplio plan de acción de Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, diseñado para favorecer a las personas, al planeta y a la prosperidad, al mismo tiempo que fortalece la paz universal y el acceso a la justicia.

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

El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad

Resumen:

El espacio exterior o ultraterrestre es transparente para una población que, sin embargo, tiene una gran dependencia de este medio, razón por sí sola que lo hace relevante desde la perspectiva de la seguridad. Esto afecta a la propia estructura y misiones de las Fuerzas Armadas. El espacio es un medio muy débilmente ordenado desde una perspectiva jurídica cuando la tecnología, a la que se encuentra ligada la presencia en el mismo, lo hace cada vez más accesible. En este contexto, las rivalidades geopolíticas se proyectan sobre este, y no solo a nivel simbólico, como durante la Guerra Fría.

Palabras clave:

Espacio, tecnología, astropolítica, Fuerzas Armadas, zona gris.

***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.

Outdoor space, a new dimension of Security

Abstract:

Outer or outer space is transparent for a population that, however, has a great dependence on this medium, which alone makes it relevant from the perspective of Security, which affects the very structure and missions of the Armed Forces. Space is a very weakly ordered medium from a legal perspective when technology, to which the presence in it is linked, makes it increasingly accessible. In this context, geopolitical rivalries are projected onto it and not only on a symbolic level as during the Cold War.

Keywords:

Space, technology, astropolitics, Armed Forces, Gray Zone.

La dimensión militar del espacio

El espacio exterior es tecnología; para ser más exactos, un dominio de esta. La competencia en el espacio es realmente una competencia tecnológica; nada existe en él ni fuera de ella. A su vez, las Fuerzas Armadas recogen en su nombre una relación con la tecnología; son fuerzas, como se dice, pero significativamente dotadas de un elemento tecnológico, las armas, y evolucionan con ellas. De esta manera, espacio, tecnología y Fuerzas Armadas quedan alineados.

La exploración del espacio exterior es deudora de la competición militar de la Guerra Fría; por sus orígenes, quedó así ligada al sector Defensa. La escenificación de la conquista de la Luna fue uno de esos momentos. Es más, para evitar la destrucción mutua, el enfrentamiento entre las superpotencias, la guerra «fría» se desarrolló de modo simbólico, en forma de maniobras militares y en la carrera por el espacio. Este elemento físico fue convertido en un teatro para el enfrentamiento ideológico.

Como resultado, el enfrentamiento se desplazó del plano militar al terreno tecno-económico. De este modo, no se materializa físicamente, pues se desarrolla en espacios imaginarios y en clave de futuro. El resultado, empero, fue el desfonde económico de la URSS, su colapso ideológico y, consecuentemente, la quiebra de su voluntad de lucha. La guerra es una actividad del espíritu; se está derrotado cuando se acepta tal cosa. Así, y desde el principio, quedó acreditado, como sostiene Wang, que «la política espacial internacional puede tratarse como la proyección de la geopolítica terrestre»¹.

La política espacial fue adquiriendo simultáneamente una orientación más económica y unos horizontes más mediatos y referidos al espacio satelital próximo. Este estaba dotado de una visibilidad más baja, pero no por ello obtuvo un alcance ni resultados menores como ha sido, por ejemplo, el caso del programa GPS (Global Position System) de orígenes y usos militares. En este tránsito, el espacio ha perdido en parte el carácter militar con el que surgió —y que sigue existiendo, pues hasta el 75 % de los satélites hoy son militares—, desarrollándose una nueva faceta de negocio y servicio limitada todavía por el elevado coste de los lanzamientos, pero para la que se intuye un futuro muy alentador.

¹ GÓMEZ-ELVIRA, Javier. «Vuelta a la exploración del espacio», *Global Affairs Journal. Center for Global Affairs & Strategic Studies*. Facultad de Derecho-Relaciones Internacionales. Universidad de Navarra, n.º 2, marzo 2020, pp. 14-21.

En todo caso, la competición estratégica en un espacio exterior débilmente regulado — excepto en materia de telecomunicaciones—, como en su momento lo fueron los océanos, es una renovada realidad tanto por el desarrollo de tecnologías antisatélite (ASAT), que por su naturaleza agresiva aumenta la posibilidad de confrontación; como por un progreso tecnológico que dota a la exploración espacial de nuevas oportunidades y unos beneficios insondables que fomentan todo tipo de ambiciones². En este contexto, ser capaz de imponer las reglas se muestra decisivo.

Esto supone un cierto retorno a las posiciones auspiciadas desde el más añejo mercantilismo, para el que la guerra no es tanto la continuación del comercio por otros medios como su sustituto³. Al decir del general Monck al solicitar la reanudación de la guerra con los holandeses en 1662: «¿Qué importa esta o aquella razón? Lo que queremos es una parte aún mayor del comercio con los holandeses»⁴.

La ausencia de derechos de soberanía, el debate sobre la posesión y la libertad de exploración en el contexto de la posibilidad de elevados beneficios económicos acentúan, ahora como entonces, tales riesgos. Como refiere Zygmunt Baumann, «las guerras posmodernas buscan la promoción del libre comercio mundial por otros medios»⁵.

El control del espacio

El espacio proporciona discreción y libertad de acción. Su control supone un «dominio de espectro completo», lo cual implica disponer de la capacidad para dominarlo, pero también para negar su uso a otros actores. En las palabras del presidente Trump, «para defender EE. UU. no basta con tener presencia en el espacio, sino que debemos tener el dominio del espacio».

No obstante, este «control total» no es factible para ningún actor individual, incluso para Estados Unidos, dada la escala y el alcance del entorno. Sin embargo, y al igual que en

² CALVO ALBERO, José Luis. «El espacio exterior como ámbito estratégico», *Revista Española de Defensa*, n.º 369, febrero 2020, pp. 54-57. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2020/02/p-54-57-red-369-espacio.pdf>

³ ARON, Raymond. «Guerra y paz entre las naciones», *Revista de Occidente*, Madrid, 1963, p. 299.

⁴ HOWARD, Michael. *Las causas de los conflictos y otros ensayos*. Madrid: Ediciones Ejército 1987, p. 227.

⁵ BAUMANN, Z. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE 2002, pp. 16-17.

el espacio marítimo y en los otros *global commons*, es necesario alcanzar un control suficiente para garantizar la libertad de acción⁶.

Es más, tratar de alcanzar el control total muy probablemente daría lugar a una carrera armamentista que lo desestabilizaría y tendría el consiguiente reflejo geopolítico. La dificultad de lograr un adecuado control espacial radica, como hemos visto entre otros factores, en la profusión de satélites comerciales. Su importancia se incrementará debido a la congestión de órbitas⁷.

El control espacial, a su vez, implica su vigilancia, protección y la capacidad de negación. La vigilancia del espacio trae consigo la detección, identificación y el seguimiento de miles de objetos en el espacio. Los satélites eran —y son— la clave de bóveda de elaborados sistemas de alerta temprana para el despliegue o lanzamiento de armas nucleares terrestres. Así, y dada su naturaleza pasiva, discreta y no intrusiva, las labores de inteligencia que se desarrollan desde ellos se plantean como cruciales. Es más, y en atención a ello, sería lógico que un ataque nuclear se viera precedido de otro contra este tipo de sistemas para anular su capacidad de alerta temprana.

En cuanto a la protección, constituye una exigencia para garantizar la libertad de acceso al espacio y a permitir la actuación en él. La protección se puede lograr haciendo que los satélites resulten más difíciles de localizar, de atacar o de destruir. Cualquiera que sea la opción elegida, dotar de protección a un sistema significa dotarle físicamente de un mayor peso y tecnológicamente de una mayor complejidad, como el despliegue de constelaciones; consecuentemente, por ello supone un gasto adicional.

El tercer componente del control espacial es la negación del espacio, consistente en la capacidad de veto a ciertos sistemas espaciales, e incluso de ciertos satélites comerciales. Esta negación del espacio, al menos en las órbitas bajas, es relativamente fácil de lograr⁸.

Podemos igualmente analizar el control en la dualidad ofensivo/defensivo; así, tenemos entonces un control ofensivo y un control defensivo del espacio. Ambos son necesarios

⁶ MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «Las fuerzas aéreas y el espacio: un desafío de cooperación internacional», *Revista de aeronáutica y astronáutica* n.º 891, marzo 2020, pp. 184-198.

⁷ PÉREZ GIL, Luis V. «La militarización del espacio: el desarrollo de satélites inspectores por EE. UU. y Rusia», *Global Affairs Journal. Center for Global Affairs & Strategic Studies*. Facultad de Derecho-Relaciones Internacionales. Universidad de Navarra, n.º 2, marzo 2020, pp. 24-31.

⁸ CANO GARCÍA, Ricardo. «Uso militar del espacio. El espacio como nuevo ámbito de batalla», *Nippon.com*, 10/12/2018. Disponible en: <https://www.nippon.com/es/in-depth/a06101/>

para, por una parte, asegurar el acceso y libertad de acción; y, simultáneamente, degradar las capacidades espaciales de eventuales adversarios desestimulando por esta vía su proceder⁹.

De hecho, Estados Unidos, desde 2015, está haciendo mucho énfasis en el «desarrollo del control ofensivo del espacio y estrategias y capacidades de defensa activa». «El control ofensivo del espacio» es una referencia clara a las armas antisatélite (ASAT). La «defensa activa» es mucho más una nebulosa, y hace referencia a contramedidas ofensivas indefinidas que podrían adoptarse contra un atacante. Ello acentuaría la militarización del espacio que está teniendo lugar¹⁰.

Por ello, conviene seguir elaborando un entramado jurídico, ilegalizando acciones agresivas en el espacio, aunque aceptando simultáneamente, en nombre del realismo que la seguridad demanda, que nada garantiza el respeto de esas normas.

Es más, desde la óptica de las Fuerzas Armadas, la aplicación de la fuerza en el espacio está evolucionando de modo parecido a como lo hizo la aviación. Así, actualmente, las actividades espaciales se centran sobre todo en comunicaciones e inteligencia (de modo equivalente a los globos aerostáticos de observación en el siglo XIX, por ejemplo), pero, igual que sucedió con la aviación, están evolucionando ahora hacia la aplicación de la fuerza primero contra la superficie y, después, en el contexto del medio espacial.

En este sentido, las grandes potencias espaciales trabajan en nuevas generaciones de ASAT basadas tanto en la superficie terrestre como en el espacio. Esta generación de armas estará operativa, se calcula, hacia el año 2025, y forzará un cambio en la filosofía de la guerra. Ello traerá como consecuencia una modificación en el *modus operandi* y estructura de la fuerza aérea, llamada a ser, por su naturaleza, el principal actor en este medio¹¹.

Y es que, desde el espacio, recordémoslo una vez más, se prestan relevantes servicios a la sociedad —telecomunicaciones, situación, meteorología, reconocimiento, inteligencia, entre otros—, además de los propiamente militares que deben ser protegidos.

⁹ MARTÍNEZ CORTÉS, José M., *op. cit.*

¹⁰ «La guerra en el espacio puede estar más cerca que nunca», *Scientific American*. Disponible en: <https://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/la-guerra-en-el-espacio-puede-estar-mas-cerca-que-nunca/>

¹¹ CANO GARCÍA, Ricardo, *op. cit.*

De hecho, desde el punto de vista específicamente militar, existe una notoria dependencia del espacio.

El espacio de la actividad militar

La revolución de los asuntos militares, que caracteriza a las llamadas «guerras de tercera generación», se fundamenta precisamente en la tecnología y el espacio: sensores, sistemas de comunicaciones, armas inteligentes... Un conjunto, como hemos visto, asentado en el espacio exterior cuya simplicidad de manejo involucra tremendas complejidades estructurales y de diseño.

Y es que la guerra moderna se basa en el empleo de sistemas en los que se combina a un mismo tiempo inteligencia, comunicaciones, navegación, así como otros sistemas espaciales militares. Se trata de buscar el efecto sinérgico de la convergencia y la fusión. Para ello, las operaciones centradas en plataforma deben transformarse en operaciones centradas en red. Cada plataforma debe «conectarse, compartir y aprender» dentro de un sistema de sistemas (familias). Ello es posible al poner en común los datos recopilados en todo el espacio de batalla; lo cual solo es posible con el uso de enlaces de comunicaciones protegidos y resilientes¹². Pero tales ventajas suponen simultáneamente una vulnerabilidad, por la dependencia estratégica que crean¹³.

La guerra, al ser un hecho integral —y por ello, precisamente—, se mueve en el terreno multidominio. Esta, en vez de ser una secuencia estricta de operaciones, trata de aprovechar las ventajas fugaces en los dominios a medida que se presentan y utilizar esas victorias para abrir camino a operaciones en los otros dominios.

La llegada del espacio supone necesariamente una transformación en el modo de hacer la guerra. El resultado pretendido es que la fuerza conjunta pueda atacar de forma tan masiva y con tal velocidad y complejidad que abrume las defensas enemigas. La clave es, nuevamente, la integración en una red conectada. La victoria depende menos de las capacidades individuales y más de las fortalezas obtenidas mediante la integración en red¹⁴. En esta línea, la Estrategia aeroespacial norteamericana concibe «las actividades

¹² MARTÍNEZ CORTÉS, José M., *op. cit.*

¹³ PIKE, John. *The military uses of outer space*. Stockholm International Research Institute (SIPRI), SIPRI yearbook 2002. Disponible en: www.sipri.org/yearbook/2002/11

¹⁴ MARTÍNEZ CORTÉS, José M., *op. cit.*

espaciales como un recurso único del poder nacional y militar» e incorpora «los principios de la guerra conjunta en las operaciones espaciales».

De esta manera, los servicios basados en el espacio pueden ser transparentes o invisibles para el usuario final, pero impregnan casi todos los aspectos de las operaciones conjuntas y combinadas. Por ello, el dominio espacial debe considerarse tan rutinario como los demás dominios operativos y debe incluirse en los procesos de planeamiento militar, así como en la elaboración de los objetivos y líneas de acción de las campañas conjuntas. Del mismo modo, debería considerarse y, en caso necesario, integrarse, el posible apoyo a las operaciones espaciales por parte de otros dominios¹⁵.

El espacio y la zona gris

Por tanto, y atendiendo a su vulnerabilidad y a la relevancia del espectro de funciones que se cubren desde él, el espacio se convierte en un objetivo de interés militar cuyo control confiere un factor de ventaja. Es más, los satélites son objetos muy vulnerables y valiosos; pero son solo los objetos, y no las personas, los que difuminan la gravedad de cualquier posible acción contra ellos al conferir un menor simbolismo en tanto que no explícitamente sangrienta.

Es más, las características intrínsecas de este dominio instalan la violencia que se ejerce en él en lo que ha venido a ser denominado «zona gris». Y es que si, por un lado, el nivel de daños estructurales por un ataque al conjunto de los sistemas espaciales puede ser muy alto, se puede provocar una degradación significativa de las capacidades del oponente y, simultáneamente, un severo daño económico.

Por otro, la letalidad, el número de víctimas humanas directas resultado de la acción, es nulo o muy bajo, pues esta se realiza en un medio inhabitado y puede ser resultado de una ciberacción. Ello dificulta cualquier actuación de respuesta fuera del referido plano por la propia proporcionalidad que se suele pretender con la represalia.

Además, es difícil de conocer exactamente la situación espacio exterior en caso de conflicto. La «niebla de la guerra», en este medio, es mucho más tupida que sobre la superficie terrestre: Y las formas que pueden tomar eventuales ataques resultan mucho más silentes que en el caso de un ataque físico ordinario: *jamming*, ciberataques, uso de

¹⁵ MARTÍNEZ CORTÉS, José M., *op. cit.*

láseres desde tierra u otros satélites, interferencias en el sistema GPS (por ejemplo, Noruega acusó a Rusia de ello durante unas maniobras a finales de 2018). Los ciberataques en el ámbito aeroespacial son una actividad de máxima rentabilidad, por el enlace existente entre el espacio y el ámbito ciber y por las repercusiones de tales ataques sobre la superficie terrestre, dado que inutilizan el conjunto del sistema, lo que les convierte en una infraestructura crítica.

Además, existe, como comúnmente sucede en la «zona gris», incertidumbre en cuanto a lo sucedido y dificultades en la fehaciente atribución de la procedencia de la agresión, y aún en cuanto a si esta es tal o tan solo un fallo del sistema. Esto sitúa a las acciones en este ámbito en el contexto de lo que ha venido a ser denominado como «guerra política», o como un paso preliminar —y hasta razonable— en la dirección de un eventual conflicto armado¹⁶.

Puesto que las operaciones militares están llamadas a ser operaciones multidominio y, como hemos visto, no son tanto secuenciales como integrales, puede suceder que vencer en el espacio no suponga vencer; pero lo que está meridianamente claro es que ser derrotado en el espacio supone perder¹⁷. Y eso reclama de un esfuerzo de previsión acorde.

La respuesta que puede darse desde un Estado de derecho ante un reto de semejante naturaleza como un ataque en la «zona gris» es consecuentemente compleja, pues se trataría de una actuación indudablemente agresiva y dañina, pero no sangrienta. Esta, además, habría de implementarse sobre quien, para más ende, proclama su inocencia, niega el hecho y, aunque todo apunta hacia una actuación culposa, no hay pruebas fehacientes ni definitivas de la misma por más que se intuya. Y eso cuando el uso de las capacidades agresivas de un Estado democrático está tasado, sometido a la legislación internacional y sujeto a control nacional e internacional.

No obstante, hay analistas que defienden que los países no están interesados en este tipo de actuaciones por no perder sus propios satélites como represalia. Además, el uso de medidas «cinéticas» de destrucción podría generar relevantes cantidades de basura espacial —uno de los grandes problemas actuales del espacio, pues contamina las órbitas y puede generar graves daños— e iniciar una reacción en cadena y, con ello, dar

¹⁶ CANO GARCÍA, Ricardo, *op. cit.*

¹⁷ MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «Perspectiva de la universidad y la industria», *Revista de aeronáutica y astronáutica*, n.º 891, marzo 2020, p. 199.

origen a una suerte de «derbi de demolición» parecido a la destrucción mutua asegurada trasladada a nivel espacial y que haría inexplotables los espacios satelitales. Pero también la existencia de organizaciones terroristas y criminales de terceros que pueden llegar a dotarse de estas capacidades —aún a nivel ciber— hace adecuado especular estratégicamente sobre esta eventualidad.

Así, al igual que sucedió en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en la que ninguno de los actores involucrados empleó armas químicas, poniéndose de acuerdo implícitamente entre sí dentro de la dialéctica que es la guerra, sucede con los ataques a los satélites. Y es que se conformaría una dinámica extrema *lose-lose* por la vulnerabilidad de los satélites y el daño que se recibiría en una infraestructura tan crítica e importante, y que se transmitiría a todas las cadenas en tierra que se apoyan en ellos. Eso, subrayarlo nuevamente, no quita que pudiera aparecer un tercer agente con interés por el caos derivado de algo así.

Al mismo tiempo, en esta lógica implícita tampoco se ha alcanzado todavía ningún acuerdo espacial que sirva a su estricta y verificable prohibición de armas de uso tan discutible conforme a lo dispuesto en el Tratado del Espacio Exterior. Ni tampoco ningún código de buenas prácticas en el espacio, como el que la UE propone en línea intelectual con los Documentos de Viena sobre Medidas de Confianza y Seguridad. Ello requiere de más transparencia y construcción de confianza entre las naciones con capacidad espacial, pero que se ve rechazado por las potencias revisionistas, que, aceptándolas, perderían un factor que les permitiera resolver la desventaja con la que se mueven en el ámbito espacial.

Este sería un primer paso de unos acuerdos que cada vez serán más urgentes y perentorios. Tal y como reconoce la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional para hacer frente a retos de tal magnitud y coordinar una presencia creciente, es esencial la cooperación internacional en todas las áreas, de modo que se garantice la interconectividad, interoperabilidad, y desarrollar acuerdos técnicos para intercambiar al menos información de vigilancia espacial.

Este no se ha alcanzado aún por las dificultades técnicas que implicaría, pues, partiendo de la definición de lo que es un arma antisatélite —algo nada fácil—, debería incluir las armas antisatélite instaladas en tierra, como las que China probó en 2007 y, de nuevo,

en julio de 2014. No viene mal recordar, *nolens volens*, que el desencuentro entre China y Estados Unidos se fue activando desde esa primera prueba, que parece señalar un hito en esas relaciones.

En fin, mucho se especula sobre pruebas e investigación en materia ASAT —incluyendo pruebas de misiles— realizadas por potencias revisionistas como Rusia y China. Incluso India, que rivaliza con China como la gran potencia de Asia-Pacífico, ha realizado pruebas exitosas de este tipo de armas, en 2019, incorporándose a tan selecto club.

Además, Estados Unidos —que sí ha apoyado el código de conducta antes citado, que, como hemos visto, desactivaría la menor capacidad en este ámbito de los Estados revisionistas— dispone de una notable ventaja en el tablero espacial, que este tipo de tratados restringiría sin conferirle ninguna ventaja real frente a actores que se limitarían a su cumplimiento formal.

Este país, a la vista de esta situación, desclasificó en 2013 su Programa de Conciencia Situacional del Espacio Geosíncrono (GSSAP, en inglés), capaz de monitorizar órbitas altas de la Tierra y hasta de relacionarse con otros satélites para inspeccionarlos de cerca. Tal gesto, previsiblemente, supone una suerte de aviso a navegantes, en previsión de eventuales ataques contra sus instalaciones espaciales¹⁸.

Es más, y por señalar la dualidad implícita de toda la tecnología, referir que EE. UU. podría utilizar los sistemas de defensa de misiles balísticos, sus aviones espaciales de largo alcance X-37B e incluso el referido programa GSSAP, fácilmente podrían ser transformados en armas para la guerra espacial¹⁹.

No obstante, y en esa dialéctica intrínseca al enfrentamiento, la respuesta a las armas ASAT a corto-medio plazo, como señala el coronel Calvo Albero, es la progresiva miniaturización de los satélites, que han consolidado los *cubeSats*, implica también una considerable reducción en los costes de lanzamiento y puede convertir los esfuerzos por destruirlos en algo antieconómico. En algunos casos ni siquiera hace falta un lanzamiento espacial, y los microsátélites pueden ser lanzados desde un caza a gran altura, como en el programa español Pilum. Además, aunque un sistema ASAT pudiese

¹⁸ «La guerra en el espacio puede estar más cerca que nunca», *Scientific American*. Disponible en: <https://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/la-guerra-en-el-espacio-puede-estar-mas-cerca-que-nunca/>

¹⁹ «La guerra en el espacio puede estar más cerca que nunca», *op. cit.*

interferir, destruir o retirar la mayor parte de una flota de microsátélites, no costaría mucho volver a colocar en órbita una nueva flota²⁰.

En fin, y como resultado práctico de todas estas inquietudes, en la cumbre de la OTAN de 2018 esta organización acordó desarrollar la Política Espacial de la Alianza.

La Alianza Atlántica considera expresamente que el espacio es imprescindible para las funciones de mando y control de las operaciones y como apoyo en la toma de decisiones, por lo que es esencial en la política defensiva y de disuasión. En palabras de su secretario general, «el espacio es parte de nuestra vida diaria. Puede aprovecharse con fines pacíficos, pero también agresivamente. Los satélites pueden ser bloqueados, pirateados o atacados. Las armas antisatélite pueden inutilizar comunicaciones y servicios de los que depende nuestra sociedad».

En 1947, la Fuerza Aérea de Estados Unidos, conforme se fue tecnificando el espacio aéreo, se liberó del Ejército de Tierra para convertirse en un servicio independiente y dotado de una lógica propia. Lo mismo sucede hoy con la fuerza espacial: la aparición del espacio como un dominio operativo está impulsando la creación de un ejército militar independiente que se servirá de la Fuerza Aérea en todo aquello relativo al apoyo e infraestructura fundacional (fuerzas de seguridad, gestores financieros, etc.)²¹.

En esta razón, la renovada relevancia estratégica del espacio exterior quedó definitivamente sancionada cuando, en 2018, Estados Unidos creó las Space Forces como un servicio independiente, una sexta rama de las Fuerzas Armadas, algo que va más allá de lo formal del Mando Unificado Espacial creado en 1985 e integrado como un mero mando componente en el Mando Estratégico en 2002. Su propósito es «organizar, entrenar y equipar a las fuerzas espaciales para proteger los intereses estadounidenses y de sus aliados en espacio y para proporcionar capacidades espaciales a otras ramas militares estadounidenses».

Esto convierte al espacio formalmente en un ámbito más de las operaciones militares dotado de unos 15 000 efectivos y un presupuesto de 15 400 millones de dólares en 2021. Previamente, en 2017 publicó su *Estrategia de Seguridad Nacional*, donde el espacio ocupaba un lugar relevante; y, posteriormente, en 2020, una nueva *Estrategia*

²⁰ CALVO ALBERO, José Luis, *op. cit.*

²¹ MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «Las fuerzas aéreas...», *op. cit.*

Nacional de Seguridad para el Espacio, acreditando su renovado interés, que la creación de este sexto servicio deja más que patente y dota de una voluntad de permanencia.

Moscú y Pekín censuraron el proyecto, diciendo que, de implementarse, infringiría el Tratado sobre el Espacio Exterior y suscrito por EE. UU. que prohíbe la militarización del espacio. Rusia, además, se negó a renovar un contrato con la NASA para el traslado de astronautas de EE. UU. a la Estación Espacial Internacional²².

Este país, por su parte, ha tenido una fuerza espacial en los periodos que van de 1992 a 1997 y de 2001 a 2011, pero ahora este mando es parte de las Fuerzas Aeroespaciales Rusas —o VKS—, que incluyen las aéreas. Así mismo, China tiene un departamento de Sistemas Espaciales en sus Fuerzas Armadas, y una Fuerza de Apoyo Estratégico con estos fines²³.

Francia ha anunciado, en 2019, la creación del Mando Espacial dentro de la Fuerza Aérea con la idea de transformar esta. Como prueba de la relevancia de las referidas circunstancias, en julio de 2020 la ministra de Defensa francesa anunciaba el cambio de denominación de la Fuerza Aérea francesa, que pasaba a denominarse Ejército del Aire y del Espacio, con toda la carga simbólica y funcional que ello trae consigo.

En el caso de nuestro Ejército del Aire, la ministra de Defensa, Margarita Robles, ya ha abierto la puerta a un proceder similar. Referir que, en 2018, el jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire aprobó la directiva para implantar la capacidad de vigilancia espacial en este ejército. Mientras, el Departamento de Seguridad Nacional ha aprobado también la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, con el objetivo de proteger las infraestructuras españolas en el espacio aéreo y ultraterrestre, así como el Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial con el objetivo de garantizar la seguridad del espacio aéreo terrestre y ultraterrestre.

Conclusiones

El espacio exterior es una realidad en la vida cotidiana. Pese a la poca visibilidad con la que cuenta, a su carácter transparente para el usuario, condiciona una parte significativa de la actividad económica de nuestras sociedades.

²² RENGEL, Carmen. «Las grandes potencias pelean por el control militar del espacio», *Huffington Post*, 29/8/2019. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/las-grandes-potencias-pelean-por-el-control-militar-del-espacio_es_5d6638efe4b022fbceb335ee

²³ VÁZQUEZ CARNEIRO, Ignacio Juan. «La última frontera: el espacio exterior», *Código Público*. Disponible en: <https://codigopublico.com/a-fondo/la-ultima-frontera-el-espacio-exterior/>

Y se transforma en una infraestructura crítica; más aún, en un dominio adicional en el ámbito militar que se suma a los ya tradicionales. Ello se debe a la elevada tecnificación de la práctica totalidad de la infraestructura y también a la alta posibilidad de efectos en cadena derivados de la gran interconectividad sobre la que se sustenta el sistema.

Es precisa una particular y específica toma en consideración que atienda a su naturaleza simultáneamente vulnerable y de alto valor. Las operaciones militares del siglo XXI son operaciones multidominio, en las que el espacio se plantea como esencial. Y es clave para el desarrollo de la revolución de los asuntos militares, pues permite la vigilancia planetaria y el apoyo de acciones en tierra. Todas las operaciones militares llevadas a cabo por Occidente y posteriores a la Guerra Fría se han servido del espacio. Ser derrotado en el espacio es ser derrotado en términos absolutos.

La guerra es un hecho social y, en tanto que tal, alcanza a allí donde llegue el hombre, ya sean estos lugares físicos, espacios simbólicos o dominios del conocimiento. Quien no atienda a su demandante naturaleza, inevitablemente se verá flanqueado o incluso derrotado. Si el ser humano llega al espacio o a las redes sociales, hasta allí mismo llega la guerra, que es una actividad no tanto militar como política y de enfrentamiento de poderes. Y por ello está dotada de una dialéctica y una lógica propias.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

El papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de la COVID-19 como generador de confianza

Resumen:

La COVID-19 ha demostrado la enorme presión que supone el impacto de una pandemia en los sistemas de salud, en los Gobiernos y en la sociedad. La lucha contra el coronavirus ha exigido a los Gobiernos ofrecer una respuesta sin precedentes tanto en su dimensión como en su complejidad. Una de las medidas más comunes que han empleado los países para hacer frente a la magnitud desproporcionada de crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha sido el despliegue de las Fuerzas Armadas. Su actuación, eficiente y versátil, ha aumentado la confianza que tiene la población en esta institución.

Cumplido ya un año del inicio de la aparición de la COVID-19, son muchas las lecciones aprendidas de la gestión de la pandemia que deben servir para reflexionar y adecuar las estructuras de respuesta para generar confianza frente a las futuras amenazas en un escenario incierto.

Palabras clave:

COVID-19, pandemia, confianza, Fuerzas Armadas, Operación Balmis.

***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 role of the Armed Forces in the management of COVID-19 as a generator of trust

Abstract:

COVID-19 has demonstrated the pressure that the impact of a pandemic places on health systems, governments, and society. The fight against the epidemic has required governments to offer an unprecedented response in both its scale and its complexity. that Countries around the world have used the deployment of the Armed Forces to address the disproportionate magnitude of the health crisis caused by COVID-19. Its efficient and versatile performance of the Armed Forces have increased the trust that the population has in this institution.

One year after the beginning of the COVID-19 pandemic, there are many lessons learned from the management of the pandemic that should serve to reflect and adapt the response structures to generate trust in the face of future threats in an uncertain scenario.

Keywords:

COVID-19, Pandemic, trust, Armed Forces, Balmis Mission.

Introducción

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19 se destacó el papel fundamental que tendría la confianza de la población en las instituciones para que la gestión de esta se llevara a cabo con éxito¹.

La confianza en las instituciones es un factor muy importante en eventos disruptivos como ataques terroristas, desastres naturales o epidemias. Existen estudios que demuestran que aquellas poblaciones que tenían menos confianza en el Gobierno eran más reacias a tomar medidas y precauciones, como sucedió en la lucha contra el virus del ébola en Liberia y Congo durante el brote que tuvo lugar entre 2014 y 2016².

La COVID-19 ha demostrado la enorme presión que supone el impacto de una pandemia en los sistemas de salud, en los Gobiernos y en la sociedad. A principios del 2020, el informe del Índice de Seguridad Sanitaria Global (GHS, por sus siglas en inglés)³ establecía que ningún país estaba preparado para afrontar un evento de riesgo biológico como el acontecido. Desgraciadamente, se cumplieron los peores pronósticos ya que, incluso los países mejor posicionados de este *ranking* se han visto desbordados, poniendo de manifiesto las carencias actuales en la actuación frente a una emergencia sanitaria y la falta de preparación al respecto.

El deterioro de la confianza en determinadas instituciones sociales por su actuación frente a la pandemia ha planteado cuestiones sobre la posible repercusión en la estabilidad política y social⁴. La falta de confianza en las instituciones, unida a situaciones de desigualdad y polarización, puede generar graves situaciones de conflicto e inestabilidad. Esta situación es especialmente problemática en épocas de crisis, como la económica de 2008 o la actual provocada por la pandemia.

Cumplido ya un año del inicio de la aparición de la COVID-19, son muchas las lecciones aprendidas de la gestión de la pandemia que deben servir para reflexionar y adecuar las estructuras de respuesta para generar confianza frente a las futuras amenazas en un escenario incierto.

¹ Disponible en: <https://www.mynewsdesk.com/eurofound/news/levels-of-trust-in-institutions-could-be-key-in-combatting-covid-19-398507>

² BLAIR *et al.* «Public health and public trust: Survey evidence from the Ebola Virus Disease epidemic in Liberia». *Soc Sci Med*, vol. 172, 2017, pp. 89-97.

³ Disponible en: <https://www.ghsindex.org/>

⁴ Cambio social y confianza en las instituciones (europa.eu).

La lucha contra la epidemia ha exigido a los Gobiernos ofrecer una respuesta sin precedentes tanto en su dimensión como en su complejidad. Una de las medidas más comunes que han empleado los países para hacer frente a la magnitud desproporcionada de crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha sido el despliegue de las Fuerzas Armadas. El apoyo cercano a la sociedad prestado por los militares en las diferentes tareas encomendadas ha influido en la percepción que tiene la población hacia esta institución, no solo en España sino también en el resto del mundo.

COVID-19 y la confianza en las instituciones

La confianza de la población en las instituciones y en el resto de la comunidad es un factor clave para el bienestar y correcto funcionamiento de las sociedades. La confianza institucional es una parte especialmente importante de la gestión y la prevención de crisis como la que estamos viviendo como consecuencia de la pandemia. La confianza en los sistemas públicos y en las autoridades influye en cómo la población utiliza los servicios públicos y sigue las instrucciones y recomendaciones que se les dan, por muy drásticas que sean⁵.

Por un lado, la población es la que está sufriendo los estragos sanitarios, económicos y sociales del propio virus, y, por otro, está en manos de esa misma población la disminución de la propagación del virus. En este sentido, se podría decir que la confianza en una respuesta eficaz ante esta pandemia tiene doble sentido: de sociedad hacia las instituciones y de estas hacia la sociedad. Se puede afirmar, por tanto, que la confianza en las instituciones es una parte muy importante de la resiliencia de la sociedad⁶ y que los líderes sociales deberían mostrar su liderazgo con hechos y empatía⁷.

La gestión de la lucha contra la COVID-19 ha requerido la puesta en marcha de medidas sin precedentes por parte de los Gobiernos, instituciones internacionales, empresas y ONG. También ha puesto de manifiesto la necesidad de concienciar a la población acerca de su implicación para hacer frente a la propagación del virus.

⁵ OKSANEN, A. *et al.* «Regulation and trust: a social science perspective on COVID-19 mortality», 2020. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3569845

⁶ Disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2020.561747/full>

⁷ Disponible en: <https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>

La COVID-19 ha recordado que pocos fenómenos naturales son más disruptivos para la sociedad que una pandemia, y también ha marcado un antes y un después en la percepción del concepto de seguridad por parte de la población, entendiendo como tal ese estado estable que permite a las personas y organizaciones desarrollar su actividad sin sufrir alteraciones.

El nuevo escenario pospandémico que se está configurando en la actualidad está caracterizado por una palabra que aparece recogida en todos los ámbitos: incertidumbre. Por este motivo, la confianza en las instituciones —si bien es necesaria siempre— en estos momentos es más necesaria que nunca para garantizar una respuesta efectiva y coordinada para luchar contra la pandemia y también para salir de la crisis generada.

En el último barómetro de confianza publicado por la empresa de comunicación Edelman⁸ se revela que la confianza en las instituciones sociales —Gobiernos, empresas, ONG y medios de comunicación— se ha visto erosionada como consecuencia de la gestión de la pandemia de la COVID-19.

Según este estudio, la pérdida de confianza en las instituciones se ha ido incrementando a medida que la pandemia avanzaba. El aumento del número de fallecidos y contagiados, el colapso de los servicios médicos, la falta de material sanitario, la difusión de opiniones negacionistas respaldadas por algunos Gobiernos, la imposición de mascarillas, las restricciones de movilidad y la crisis económica han generado un complejo escenario que ha hecho tambalear la confianza en las instituciones. La tendencia positiva que se mostraba entre enero y mayo de 2020 hacia las instituciones sufrió un cambio de signo hasta alcanzar unos valores de percepción negativa, principalmente acusados en China y EE. UU., dando lugar, según el estudio de Edelman, a la «explosión de las burbujas de confianza» generadas hasta la fecha.

Esta tendencia positiva de los primeros meses de gestión de la pandemia también se ha detectado en otros estudios de opinión. En el estudio realizado por Globescan se ha observado un incremento en la percepción positiva de la confianza en el personal sanitario y científico y una disminución en organizaciones internacionales como la ONU⁹. El informe afirma que este aumento de confianza en las instituciones en los primeros meses refleja la búsqueda de liderazgo de la población para hacer frente a la pandemia.

⁸ Disponible en: <https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>

⁹ Disponible en: https://globescan.com/wp-content/uploads/2020/09/GlobeScan_2020Radar_Insight_Trust.pdf

A este respecto, conviene recordar el significado de la palabra *confianza*, según la RAE: «1. f. Esperanza firme que se tiene de alguien o algo».

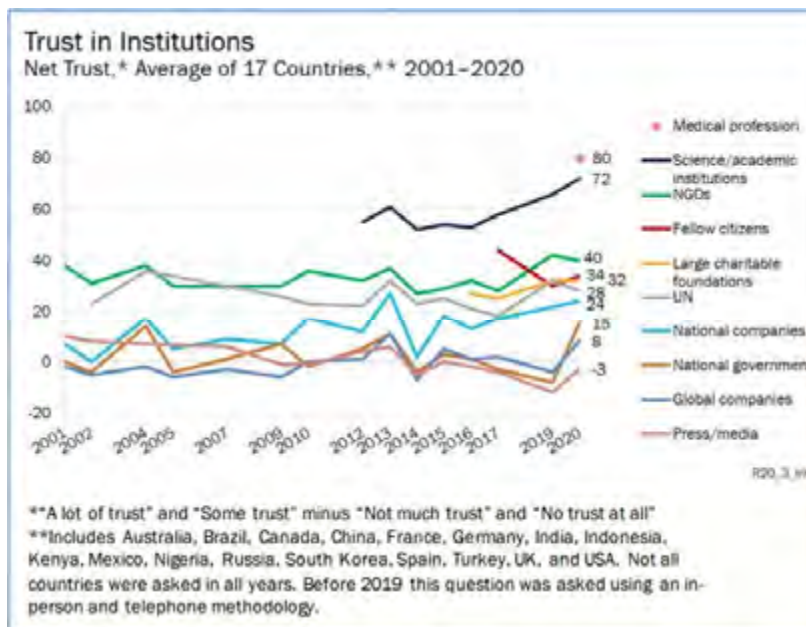


Figura 1. Confianza en las instituciones. Fuente. Disponible en: www.GlobeScan_2020Radar_Insight_Trust.pdf

Confianza y valoración de las Fuerzas Armadas durante la COVID-19

Las Fuerzas Armadas (FAS) son una institución que suele ocupar los primeros puestos del *ranking* de confianza en las instituciones, en Europa y en EE. UU. Antes de la pandemia, esta confianza se basaba en los apoyos a la población civil ante emergencias y catástrofes y al refuerzo a las fuerzas de carácter policial ante posibles actos de terrorismo en territorio metropolitano. En un segundo plano, la población civil percibía el compromiso de las FAS en la participación en misiones en el exterior, en conflictos en los que se defendían los intereses nacionales o se mostraba el compromiso con la pertenencia a organizaciones internacionales.

La participación de las Fuerzas Armadas en la respuesta a desastres naturales también aumenta la confianza en la institución, como lo demuestra la participación de militares estadounidenses en la gestión del huracán Katrina, según estudio realizado por Gallup.

Es ese caso, el porcentaje de encuestados que afirmaban tener una confianza alta en los militares se elevó del 81 % al 90 %¹⁰.

Este nivel de confianza hacia las FAS se ha mantenido estable durante la gestión de la pandemia. Según un estudio estadounidense más reciente, realizado en agosto de 2020¹¹, las pequeñas empresas, las Fuerzas Armadas y el sistema sanitario ocupan las primeras posiciones como instituciones más valoradas, con un apoyo del 75 %, 72 % y 51 %, respectivamente. Por lo tanto, la participación de las FAS dentro del territorio nacional en la lucha contra la pandemia, atendiendo de forma directa a las necesidades de la población, ha influido en el mantenimiento del nivel de confianza en los militares.

En el caso de España, las Fuerzas Armadas son una de las instituciones más valoradas por parte de los ciudadanos según los estudios del CIS sobre la confianza en las instituciones realizados hace varios años¹². También en los más recientes, como el realizado en 2019 por Sociométrica, las FAS ocupan el segundo puesto tras las FCSE¹³.

Estos datos se confirman con los resultados obtenidos en el estudio comparativo a nivel europeo de Statista¹⁴, realizado en 2019. A nivel europeo global, las Fuerzas Armadas y la Policía son las instituciones más valoradas, con un 72 % y 71 %, respectivamente. Por lo que respecta a los datos de España, los resultados obtenidos fueron:

Institución	Grado de confianza
Policía	77 %
Fuerzas Armadas	72 %
Administración Pública	47 %
Autoridades locales/regionales	44 %
Sistema judicial	43 %
Médicos	33 %
Gobierno nacional	25 %
Parlamento	24 %
Partidos políticos	12 %

Tabla 1. Resultados obtenidos del estudio comparativo. Fuente. Elaboración propia con los datos de <https://www.statista.com/statistics/1108375/trust-key-institutions-selected-european-countries>

¹⁰ Disponible en: <https://warontherocks.com/2020/04/will-the-pandemic-affect-americas-confidence-in-the-military/>

¹¹ Disponible en: <https://news.gallup.com/poll/317135/amid-pandemic-confidence-key-institutions-surges.aspx>

¹² Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3080_3099/3080/es3080mar.pdf

¹³ Policía, Guardia Civil y Ejército, las instituciones mejor valoradas incluso por votantes de Podemos (www.elespanol.com).

¹⁴ Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/1108375/trust-key-institutions-selected-european-countries/>

Esta percepción positiva hacia las FAS se ha visto incrementada tras la actuación en la pandemia, como lo demuestra el estudio del CIS realizado en 2020 *Efectos y consecuencias del coronavirus (I)*¹⁵, en el que se observa que para un 52 % de los encuestados la imagen del Ejército, junto con otras instituciones, ha mejorado y, además, presenta el porcentaje más bajo de los que opinan sobre el deterioro de la imagen a lo largo de la crisis del coronavirus.

CIS

Estudio nº3298. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL CORONAVIRUS (I)

Octubre 2020

Pregunta 15

Ahora voy a mencionarle algunas instituciones, grupos de profesionales y sectores y me gustaría que me dijera si, a lo largo de esta crisis del coronavirus, su opinión sobre ellos ha mejorado o ha empeorado.

	Ha mejorado	Ha empeorado	(NO LEER) Sigue igual	(NO LEER) No procede (no hay policía autonómica/municipal)	N.S.	N.C.	(N)
El sistema de salud: médicos/as, enfermeros/as, auxiliares, servicios de limpieza, etc.	49,4	34,1	13,5	-	2,4	0,5	(2.861)
El Ejército	52,0	8,6	24,8	-	13,7	0,9	(2.861)
El Gobierno de España	18,2	59,9	15,1	-	5,5	1,3	(2.861)
La Policía Nacional	54,8	11,7	24,3	-	7,9	1,3	(2.861)
La Policía Autonómica	35,3	9,5	20,2	27,4	7,1	0,5	(2.861)
La Policía Municipal	50,0	14,2	26,9	1,1	7,2	0,6	(2.861)
La Guardia Civil	54,8	10,3	26,9	-	7,5	1,4	(2.861)
El Gobierno de su comunidad autónoma	26,9	47,1	18,5	-	6,4	1,0	(2.861)
El personal docente: maestros/as, profesores/as, educadores/as, etc.	54,8	18,8	16,8	-	11,0	1,0	(2.861)
El Gobierno municipal de su ciudad o pueblo	31,2	34,9	26,7	-	6,4	0,8	(2.861)
Los medios de comunicación social	22,9	47,7	22,0	-	6,0	1,4	(2.861)
La Unión Europea	25,0	37,5	23,5	-	13,0	1,0	(2.861)
Las ONG y asociaciones de ayuda	60,5	10,6	17,9	-	10,0	1,0	(2.861)

Tabla 2. Resultados del estudio *Efectos y consecuencias del coronavirus (I)*. Fuente: CIS.

El papel de las Fuerzas Armadas en el apoyo a instituciones civiles en la COVID-19

A la vista de los resultados de las encuestas, se puede afirmar que la actuación de los militares en la gestión de la COVID-19 ha sido bien recibida por parte de la población.

Si bien no es una novedad la asistencia que prestan las FAS frente a los desastres naturales, como en terremotos, inundaciones o incendios, el despliegue realizado en la pandemia en todos los países no tiene precedentes¹⁶. La mayoría de las naciones han buscado el apoyo de sus militares para asistir, de una manera o de otra, a las instituciones civiles en la gestión de la pandemia. Esta movilización ha supuesto una

¹⁵ Estudio disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3280_3299/3298/es3298mar.pdf

¹⁶ Disponible en: <https://finabel.org/the-importance-of-the-armed-forces-during-the-covid-19-pandemic/>

novedad, dada la magnitud y la incertidumbre de la crisis. Por este motivo, son muchos los estudios que se están llevando a cabo a nivel académico y a nivel institucional para analizar el nuevo papel que las FAS han desarrollado en el apoyo a otras instituciones del Estado para el control de la pandemia¹⁷.

A nivel global, las FAS están ofreciendo una respuesta eficaz basada en su preparación específica y unas capacidades que permiten el despliegue rápido para la realización de todo tipo de tareas según el mandato establecido, y siempre en coordinación con los requerimientos de las autoridades sanitarias y gubernamentales. También la UE y la OTAN han activado protocolos de actuación enfocados a movilizar a los militares para dar una respuesta común y coordinada, en el caso de la OTAN a través del Centro Euro-Atlántico de Coordinación de Respuesta frente a Desastres (EADRCC, por sus siglas en inglés)¹⁸.

En términos generales, las tareas encomendadas han sido muy variadas. Los militares se han implicado desde la asistencia en el control del confinamiento de la población, a las tareas de desinfección, el suministro de alimentos y agua a los más necesitados o la asistencia sanitaria. Pero quizá el uso más común que han dado los Gobiernos a sus FAS ha sido para ampliar las capacidades logísticas. La rápida construcción de hospitales de campaña, la evacuación de nacionales y su aportación para garantizar un suministro seguro y rápido de material médico —como oxígeno, equipos de protección individual o respiradores— han sido las tareas más visibles que han puesto de manifiesto que los militares constituyen un apoyo clave para la asistencia en situaciones de crisis y, por tanto, para el bienestar social y la ayuda humanitaria¹⁹. Como ha sucedido en la actuación en otros desastres naturales, la pandemia ha resaltado la cara humana de los militares²⁰.

La pandemia ha demostrado la importancia de la creación de estructuras flexibles para redimensionar de forma constante la respuesta a una crisis de estas características. Las FAS están entrenadas para movilizarse rápidamente en situaciones de crisis, trabajar bajo presión y con limitación de recursos. Con la asistencia sanitaria, la construcción de hospitales de campaña, la producción de gel hidroalcohólico, las tareas de desinfección

¹⁷ Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/using-military-health-systems-response-covid-19>

¹⁸ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_117757.htm

¹⁹ Disponible en:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649401/EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649401/EPRS_BRI(2020)649401_EN.pdf)

²⁰ *Ibid.*

y otras muchas otras en función de la demanda de cada país, las Fuerzas Armadas han sido un ejemplo de la puesta al servicio de la sociedad todas sus capacidades demostrando que frente a las nuevas amenazas es necesario desarrollar capacidades de defensa estratégicas.

Al principio de la pandemia, al igual que sucedió en España con la Operación Balmis, la mayoría de los países europeos establecieron misiones de sus FAS para contribuir a la gestión de la pandemia. En Francia fue la Operación Résilience; en Italia fue la Operazione Strade Sicure. En Alemania se movilizaron 15 000 efectivos para apoyar a las autoridades sanitarias. En Polonia, además del apoyo logístico y control de población, el Ejército prestó ayuda psicológica a la población confinada y también a los pacientes con COVID-19²¹.

Los países nórdicos, a pesar de no establecer las duras medidas de confinamiento, también apostaron por reforzar su colaboración militar para luchar contra la pandemia realizando evacuaciones conjuntas, apoyo de transporte aéreo y el intercambio de información. En Gran Bretaña, el 18 de marzo de 2020 el secretario de Defensa anunció el establecimiento de la COVID Support Force (CSF) para apoyar a los servicios públicos en la respuesta al brote de coronavirus.

Las FAS también se han implicado en las campañas de vacunación, que comenzaron al final de 2020 y comienzos de 2021, para garantizar que todo el proceso se realiza de forma adecuada. En algunos casos, la participación de las FAS ha sido en el transporte o la escolta de las vacunas desde las plantas de producción a los centros de distribución. En Reino Unido, el personal militar sanitario está participando en la administración de vacunas para poder acelerar el proceso de inmunización de la población. Incluso en España, la ministra de Defensa ha abierto esta posibilidad a las comunidades autónomas que así lo soliciten.

El ministro de Defensa británico ha declarado que la respuesta de las FAS frente a la COVID-19 ha sido la mayor operación militar en territorio nacional en tiempos de paz, con una implicación de 5000 efectivos, encargados de realizar más de setenta tareas diferentes, que van desde la realización de pruebas en colegios hasta su implicación en

²¹Disponible en:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649401/EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649401/EPRS_BRI(2020)649401_EN.pdf)

la campaña de vacunación²². Con respecto a esta última, se han creado 21 equipos de reacción rápida para llevar a cabo la administración de vacunas. Según el primer ministro Boris Johnson, para realizar esta campaña el Ejército británico empleará «técnicas de preparación para la batalla», con el objetivo de apoyar al sistema de salud nacional para administrar el mayor número de vacunas con el objeto de minimizar el número de infecciones y muertes de una forma lo más rápida y segura posible²³.

Las FAS han demostrado en todo el mundo el valor añadido —de eficacia y versatilidad— que aportan frente a la nueva situación de inestabilidad como la que ha generado la pandemia de la COVID-19. En este sentido, la OTAN tiene claro que, para continuar siendo una organización militarmente fuerte, las FAS de los países aliados deben transformarse para desarrollar nuevas capacidades para hacer frente a un entorno de seguridad. Es necesario revisar, incluso, la propia estructura militar de la OTAN, así como sus fuerzas, capacidades y doctrina para responder a los riesgos potenciales, de los cuales la pandemia de la COVID-19 es un claro ejemplo²⁴.



Figura 2. Roles generales de las FAS en la gestión de la COVID-19. Fuente. Elaboración propia.

²² Disponible en: <https://www.forces.net/news/covid-response-militarys-biggest-homeland-operation-peace-time>

²³ Disponible en: <https://www.forces.net/news/covid-army-use-battle-preparation-techniques-vaccine-rollout>

²⁴ Disponible en: <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-01/091%20DSC%2020%20E%20rev.%202%20fin%20-%20NATO%27S%20ESSENTIAL%20ROLE%20IN%20THE%20COVID-19%20PANDEMIC.pdf>

Conclusiones

Esta pandemia ha dejado patente una situación que ya venía perfilándose desde hace varios años. Nos encontramos en un nuevo entorno de seguridad en donde las amenazas son más indiscriminadas, más complejas e impredecibles. En este nuevo escenario —y la COVID-19 es un claro ejemplo de ello—, ningún país puede hacer frente en solitario a estos nuevos desafíos. Además, dentro de un Estado será necesario avanzar hacia la utilización de todos sus recursos de forma coordinada, efectiva y eficiente para ofrecer una respuesta que permita volver a la normalidad lo antes posible para contrarrestar los efectos negativos de un suceso disruptivo.

Si bien la crisis provocada por la pandemia está ocasionando auténticos contratiempos en las sociedades, no es menos cierto que de esta situación se deben extraer conclusiones que permitan a estas sociedades robustecerse frente a otras posibles crisis.

Una de las lecciones aprendidas es que las crisis pueden ser de cualquier tipo y que las instituciones, que se creían que eran lo suficientemente robustas para soportar cualquier impacto, no han prestado la resiliencia esperada. La pandemia está exigiendo un esfuerzo extraordinario a las administraciones públicas, a la comunidad científica y a la sociedad.

La superación de la crisis solo se logrará con la confianza en las instituciones y, también, con la responsabilidad de la población. En un entorno dominado por la incertidumbre, la confianza en las instituciones permite mantener a la población unida y crear el entorno de seguridad necesario para la prosperidad de la sociedad, de las empresas y del país en su conjunto. La confianza en las instituciones es, por tanto, una parte muy importante de la resiliencia de la sociedad.

La gestión de la crisis provocada por la pandemia ha generado un deterioro de la confianza de algunas instituciones, como lo demuestran los estudios de opinión realizados recientemente. Sin embargo, las FAS a nivel global han mejorado su imagen y la sociedad ha valorado positivamente su implicación en la gestión de la pandemia.

Si bien no es una novedad la asistencia que prestan las FAS frente a los desastres naturales, como en terremotos, inundaciones o incendios, el despliegue realizado en la pandemia en todos los países no tiene precedentes. La mayoría de las naciones han buscado el apoyo de sus militares para asistir, de una manera o de otra, a las instituciones civiles en la gestión de la pandemia.

La pandemia ha demostrado que, para hacer frente a las nuevas amenazas y situaciones de inestabilidad, las FAS deberán asumir nuevos roles y, por lo tanto, será necesario seguir desarrollando capacidades de defensa estratégicas para un futuro incierto y complejo.

Por ello, ante lo incierto de las posibles situaciones futuras debe aumentarse la confianza en instituciones cuyo ámbito de trabajo es precisamente el entorno incierto y hostil. Por ello, la inversión que todos los Estados han realizado en seguridad y defensa ha demostrado que ha sido acertada, y en muchos casos se podría haber contado con mayores capacidades.

La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de las FAS para la sociedad y ha mentalizado a esta última de ello. Por tanto, se considera un buen momento para el fomento de la cultura de seguridad y defensa y para el aumento de las capacidades de todo tipo de las FAS con el respaldo social necesario.

*Mar Hidalgo García**
Analista del IEEE
@ieeee_mhidalgo

12/2021

17 de marzo de 2021

Pedro Sánchez Herráez

**Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha
por el Rimland?**

Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?

Resumen:

La geopolítica clásica proporciona una serie de análisis y reflexiones que, en muchas ocasiones, quedan un tanto olvidadas como ideas del pasado sin valor en el mundo de hoy.

En un mundo sumido en plena reconfiguración geopolítica, y en un entorno tecnológico —y pandémico— como el actual, viejas y nuevas potencias disputan, de manera soterrada en la mayor parte de los casos, por el control de uno de los espacios claves del planeta, por el gran arco que rodea a la masa continental central euroasiática, por el llamado Rimland. Y en ese espacio se encuentra Europa, o al menos una gran parte de la misma.

Una reflexión al respecto de la citada pugna y de sus potenciales repercusiones, amén de una cuestión final, articulan el presente documento.

Palabras clave:

Rimland, tierra corazón, contención, Rusia, Turquía, China, Ruta de la Seda.

***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.

21st century: The return to the struggle for Rimland?

Abstract:

Classical geopolitics provides a series of analyses and reflections that, in many cases, are somewhat forgotten, as outdated ideas without value in today's world.

In a world plunged into full geopolitical reconfiguration, and in a technological —and pandemic— environment such as the current one, old and new powers dispute, in an underground way in most cases, for the control of one of the planet's key spaces, for the great arc that surrounds the central Eurasian landmass, for the so-called Rimland. And in that space is Europe, or at least a large part of it.

A reflection on the aforementioned struggle and its potential repercussions, as well as a final question, make up this Document.

Keywords:

Rimland, Heartland, containment, Russia, Turkey, China, Silk Road.

Introducción: ¡nueva era de pugna de potencias!

En un entorno de reconfiguración geopolítica del planeta, y en un momento en el que, debido tanto al auge de las «nuevas tecnologías» como a la pandemia de COVID-19, parece que todo es nuevo, todo es diferente¹, todo parte de cero o, al menos, nos encontramos en un punto de inflexión en la historia sin paragon, apenas sin o muy escasos de referentes, y en el cual todo lo anterior no es válido y no permite, siquiera, servir como punto de partida para realizar una reflexión.

Tras el fin del sistema bipolar de la Guerra Fría, el poder creciente de los actores no estatales y el incremento de sus capacidades de acción frente a los Estados —baste recordar el 11S y el inicio de la «guerra contra el terror», que auguraba una nueva era y el fin de las «disputas clásicas»— parecía poner sordina a las teorías geopolíticas clásicas, parecía dar alas a los planteamientos relativos al fin de la rivalidad entre potencias, realidad que durante siglos había sido el motor y causa de disputas, guerras, acuerdos, alianzas, traiciones... Por tanto, aparentemente, la búsqueda de la hegemonía por parte de una nación y los esfuerzos de otras por evitarlo, o al menos por alcanzar un punto de equilibrio de fuerzas, equilibrio siempre inestable, pero para cuyo mantenimiento se dirigían los afanes de todo tipo y en todo el espectro de la estrategia (actividades diplomáticas, políticas, informativas, de inteligencia, militares, económicas, etc.) de las otras naciones, parecía algo del pasado. Se entraba en una nueva era.

Y si, además, como en otras etapas de la historia, los «talibanes» de una u otra tendencia², o los profetas más o menos leídos o interesados, teorizan sobre la pérdida de valor de todo lo anterior sobre la base de la novedad —lo sea o no— de los nuevos entornos de disputa —desde el espacio ultraterrestre al ámbito cognitivo— y se acuñan

¹ AKON, Saifullah; RAHMAN, Mahfujur. «Reshaping the global order in the post-COVID-19 era: a critical analysis», *Chinese Journal of International Review*, julio 2020, DOI: 10.1142/S2630531320500067.

Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Saifullah-Akon/publication/343098068_Reshaping_the_Global_Order_in_the_Post_COVID-19_Era_A_Critical_Analysis/links/5f6ad340458515b7cf46ebf2/Reshaping-the-Global-Order-in-the-Post-COVID-19-Era-A-Critical-Analysis.pdf?origin=publication_detail. [Nota: todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 17 de marzo de 2021]

² En este sentido, SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La lucha por el planeta y el futuro de las FAS españolas*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 28/2017, 15 de mayo de 2017.

Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE028-2017_Lucha_Planeta_Futuro_FAS_Espanolas_PSH.pdf

«nuevos» términos —tales como *influencia*³, *zona gris*⁴, *guerra híbrida*⁵, entre otros muchos—, pudiera ser que una interpretación radical de las «novedades» condujera a la sensación de que, en efecto, no hay parangón previo para el momento de disputa global en el cual se encuentra inmerso el planeta.

Por ello, puede que el paulatino resurgir de Rusia desde el año 2000 —bajo el liderazgo de Putin—, el despegue de China y su posicionamiento como la segunda economía del mundo en el año 2011 —y acortando distancias en todos los ámbitos con la que sigue siendo la primera potencia mundial, los Estados Unidos de América—, sumado al creciente neotomanismo de Turquía y sus afanes de expansión, o al menos de influencia a lo largo de la mayor parte de los territorios del antiguo Imperio otomano, frente, en una cierta o gran medida, a una relativa minoración de capacidades, y quizás voluntades, de otras naciones o grupos de las mismas (como podría ser la Unión Europea) por ocupar un puesto adecuado en esa disputa por «un lugar bajo el sol», por todo ello puede que se genere un entorno sin remedio pretérito.

Y quizá sea así, y nada del pasado pueda servir como referente. ¿O no?

¡Cuestiones del pasado!: ¿el Rimland?

Más allá de la disputa milenaria entre talasocracias y telurocracias (potencias basadas en el poder marítimo y terrestre, respectivamente), lo cierto es que el acceso al mar confiere una ventaja competitiva a una nación respecto a la que no posee dicha posibilidad; por ello, la búsqueda de una salida al océano ha constituido un factor polemológico clásico, ha desencadenado conflictos a lo largo de toda la historia de la humanidad. Y si, además, esa salida al mar es anhelada desde espacio que ocupa cerca

³ Poder de una persona o elemento para determinar o modificar la forma de pensar o actuar de otros. SCANZILLO, Thomas M.; LOPACIENSKI, Edward M. «Influence operations and the human domain», *U.S. Naval War College, CIWAG Case Studies*, n.º 13, 2015. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=814708>

⁴ Espacio entre la competición pacífica y el conflicto armado. JORDÁN, Javier. «La escalada en las estrategias híbridas y en la zona gris», *Global Strategy Report* 11/2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/la-escalada-en-las-estrategias-hibridas-y-en-los-conflictos-en-la-zona-gris/>

⁵ Conflicto en el que se emplean todo tipo de medios y procedimientos, tanto «bélicos» como «no bélicos». SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Comprender la guerra híbrida... ¿El retorno a los clásicos?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 42/2016, 21 de junio de 2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA42-2016_Comprender_GuerraHibrida_RetornoClasicos_PSH.pdf

de la sexta parte de las tierras emergidas del planeta, la situación adquiere, obviamente, una trascendencia y un nivel globales.



Figura 1. Las sedes naturales del poder. Fuente. *The Geographical Journal*, vol. 179, n.º 4, diciembre 2004, p. 312.

Esa gran masa de tierra situada en el continente euroasiático se corresponde, esencialmente, con el espacio que a lo largo de los siglos ha ocupado Rusia, en varias de las diferentes organizaciones políticas que se han sucedido desde el siglo XVIII: Imperio ruso, Unión Soviética (parte de ella) y Federación Rusa. Y no solo el «tamaño importa», no solo el espacio es un factor de potencia, sino que su posición relativa en el continente y en el planeta llegó a motivar su definición como «tierra corazón».

El británico Halford J. Mackinder (1861-1947) escribió en el año 1904 la obra *The geographical pivot of history*⁶, en la que —relatado de manera simplificada y como se puede contemplar en la imagen adjunta— se señalaba la «isla mundo» (Europa, Asia y África) como la esencia del poder mundial, y dentro de esa gran extensión de tierra definía una «tierra corazón» —también conocida como *pivote mundial*— (esencialmente coincidente con el entonces existente Imperio ruso); y dividía el planeta en un «área pivote», en esencia esa tierra corazón planetaria, circunvalada por un arco (próximo o

⁶ Recogido en *The Geographical Journal*, vol. 170, n.º 4, diciembre 2004, pp. 298-321.

marginal) conformado por las tierras y las aguas en derredor suya, dejando el resto de los espacios en un definido como «anillo exterior».

La finalización de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), además de la desaparición de cuatro imperios, contempló un reordenamiento de fronteras en Europa y en gran parte de Oriente Medio sin paragón en la historia reciente⁷, lo que hizo que Mackinder no solo indicara que la guerra había reafirmado su punto de vista, sino que lo amplió en una nueva obra⁸, reiterando que la potencia que ocupase y dominase la tierra corazón, dominaría la isla mundo, y quien dominase la isla mundo, dominaría el planeta. Y añadió un nuevo elemento en esa pugna global, al señalar que quien dominase Europa del Este, dominaría la tierra corazón; el que dominase la tierra corazón, dominaría el continente isla; y el que dominase el continente isla, dominaría el mundo⁹.

Obviamente, no faltaron críticas y visiones diferentes y diferenciales. De hecho, en el año 1943, y en plena Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ante las propuestas de actualizar su teoría, Mackinder respondió con un nuevo ensayo, *The Round World and the Winning of the Peace*¹⁰, reafirmando la misma; pero, y pese a los diferendos, aparentemente el esquema general, con matices, seguía contando con visiones similares y adeptos.

⁷ De forma esquemática, pueden verse esos cambios en TAZMAN, Howard. «How World War I changed map of the world», *Real Clear History*, 29 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.realclearhistory.com/articles/2018/11/29/how_world_war_i_changed_map_of_the_world_389.html

⁸ MACKINDER, Halford. *Democratic ideals and reality. A study in the politics of reconstruction*. New York: Henry Holt and Company 1919.

⁹ *Ibid.*, p. 194.

¹⁰ Publicado en *Foreign Affairs*, vol. 21, n.º 4, julio de 1941, pp. 595-605.

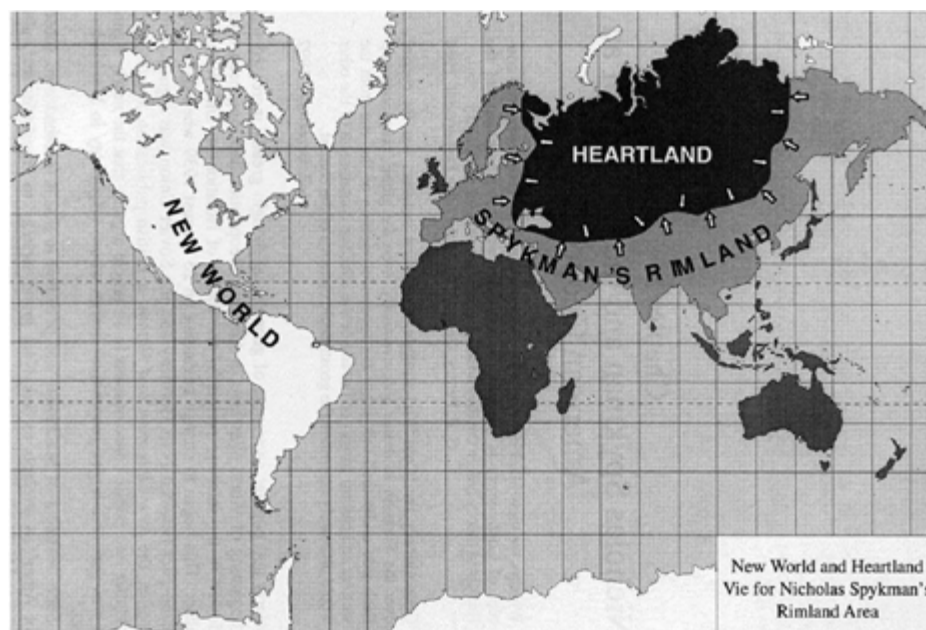


Figura 2. Área Rimland de Nicholas Spykman. Fuente. Disponible en: www.reddit.com/r/MapPorn/comments/bd88yq/illustration_of_a_geostrategic_idea_nicholas_john/

También en plena conflagración, con la Segunda Guerra Mundial en curso, Nicholas Spykman (1893-1943) desarrollaba una teoría, en gran medida complementaria a la de Mackinder y que se expuso fundamentalmente en su obra póstuma, *La geografía de la paz*. En ella también recogía ese concepto de tierra corazón, y no negaba la importancia de este; pero el matiz que introdujo era la significación renovada de ese «anillo marginal», esa zona de circunvalación —que denominó «Rimland», como puede verse en la imagen adjunta— que rodeaba la masa de tierra que constituía la esencia del poder mundial según la visión mackinderiana, zona cuyo control permitiría mantener aislada y sin posibilidad de expansión a la potencia que dominara la misma. Consecuentemente, no se trataba de controlar la tierra corazón, bastaría con cercarla.

Por tanto, Spkyman incidía en que los afanes y esfuerzos geopolíticos deberían ir dirigidos al control del Rimland, pues, señalaba¹¹, quien lo controla, controla Eurasia, y quien controla Eurasia, controla el destino del mundo.

Acabada la Segunda Guerra Mundial, y generándose la que sería llamada Guerra Fría, las tensiones permanentes entre las dos grandes superpotencias, Estados Unidos y la

¹¹ SPYKMAN, Nicholas J. *The Geography of the Peace*. New York: Harcourt Brace 1944, p. 43.

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en un mundo parcelado en bloques, gran parte de las disputas tenían lugar en ese Rimland, en esa zona que permitiría la contención o la expansión global de la tierra corazón, en función de quien la dominara. Y de la teoría de Spykman dimana la que sería conocida como la «política de contención»¹², que pretendía evitar la expansión de la URSS y que se libró en todo en espacio de circunvalación de la misma —además de en otras partes del planeta—, empleando diplomacia, espionaje, relaciones comerciales, subversión e incluso intervenciones militares directas.

La percepción de la necesidad de fortalecer ese Rimland es lo que daría lugar al Plan Marshall¹³ (1947), para reconstruir parte de la Europa devastada tras la Segunda Guerra Mundial a efectos de evitar que fuera presa fácil del adversario soviético; y también motivaría la llamada Doctrina Truman¹⁴, enunciada por el presidente estadounidense, Harry Truman, en ese mismo año 1947, por la cual los Estados Unidos señalaban que ayudarían a cualquier país para evitar que cayera en manos de Moscú —o de países comunistas en su conjunto, tras la proclamación de la República Popular China por Mao Tse Tung en 1949—. China, gran país y ubicado físicamente en ese Rimland en disputa, deviene un nuevo rival, lo que acabará generando por parte estadounidense la llamada «teoría del dominó», por la cual se debería evitar que un país cayera en manos comunistas para que el resto, a modo de las fichas del citado juego de mesa puestas en pie, no fueran también cayendo una detrás de otra. Desde la guerra de Corea (1950) a la guerra de Afganistán (1979), pasando por la larga guerra de Vietnam, el Rimland se encuentra pleno de conflictos y del uso de todo tipo de herramientas geopolíticas para conseguir el control de esa gran franja de terreno y costa.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 —y la salida de la órbita soviética de todos los países «satélites» de Europa del Este, espacio clave en ese Rimland— y con la desaparición de la URSS en el año 1991, parece que el siglo xx, en gran medida, ha respondido al postulado geopolítico de la tierra corazón y su expansión o contención por

¹² Un breve resumen de lo que suponía la política de contención puede consultarse en WILDE, Robert. «Containment: America's plan for communism», *Thought.Co*, 29 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/what-was-containment-1221496>

¹³ «History of the Marshall Plan», *The George C. Marshall Foundation*. Disponible en: <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/>

¹⁴ THE AVALON PROJECT, «President Harry Truman's address before a joint session of Congress», 12 de marzo de 1947, Truman Doctrine. Disponible en <https://web.archive.org/web/20041204183708/http://www.yale.edu/lawweb/avalon/trudoc.htm>

medio de disputas en el Rimland. Pero, casualidad —o no—, este postulado hunde sus raíces, al menos las recientes, en el siglo anterior, el siglo XIX.

El término *gran juego*, popularizado por Rudyard Kipling tras su inclusión en una de sus obras más conocidas¹⁵, hacía referencia a la pugna sostenida por Gran Bretaña, la gran potencia marítima del siglo XIX, frente al Imperio ruso para evitar la salida al mar del mismo, especialmente en Asia Central, si bien la expresión, con el paso del tiempo y por extensión, se fue aplicando a las acciones realizadas en toda la longitud de la inmensa frontera rusa, empleando para evitar dicho acceso al mar desde la creación de Estados tapón (como sería el caso paradigmático de Afganistán) al apoyo a fuerzas y movimientos locales antirrusos, pasando por la utilización de potencias rivales (como fue el caso del Imperio otomano) con la máxima del «enemigo de mi enemigo es mi amigo»..., instrumentalizándose en dicho «juego» todas las medidas¹⁶ al alcance británico —y, obviamente, buscando el efecto contrario por parte rusa— para evitar el control de los espacios que dieran acceso a esa «tierra corazón» al océano, de forma que permitieran a Moscú tener una puerta abierta al mundo por la que pudieran proyectar su enorme poder y potencialidad.

Siglo XIX, siglo XX... parece que las mismas cuestiones —con otros actores— se dirimen con la misma terquedad y tenacidad... ¿será lo mismo en el siglo XXI?

¡Cuestión del presente!: ¿alianza por el Rimland?

Más allá de las disquisiciones y argumentos, a favor y en contra, de si el planeta se encuentra en una nueva «Guerra Fría», lo cierto es que el orbe se encuentra en plena reconfiguración geopolítica; y si bien la primera potencia mundial, los Estados Unidos de América, ha pivotado su esfuerzo hacia Asia-Pacífico desde el año 2011, ante el creciente poder y capacidad de influencia de China también ha realizado, simultáneamente, un relativo abandono geopolítico de muchas áreas del planeta —desde África al debilitamiento del vínculo trasatlántico—, lo cual ha generado un vacío que es aprovechado por sus competidores y rivales.

¹⁵ La obra en cuestión es *Kim*, publicada en el año 1901 y en la que se emplea como escenario para la misma la pugna entre el Imperio ruso y el Imperio británico en Asia Central.

¹⁶ HOPKIRK, Peter. *The Great Game: the struggle for Empire in Central Asia*. New York: Kodansha America 1994.

Pero la magnitud del reto (el control del Rimland) es ingente, por lo que no es factible que lo realice una sola potencia; es una tarea compleja incluso para una superpotencia. Y Rusia es una potencia regional, pero no es la antigua Unión Soviética, si bien trabaja activamente para recuperar su estatus de potencia global; Turquía es un poderoso actor regional, intentando ampliar sus capacidades e influencia en ese espacio encrucijada entre Asia, Europa y África; y China, segunda potencia económica mundial pero todavía con brechas en otros campos (que va cerrando a toda velocidad) y con aspiraciones de ser la primera potencia global y afán de ser una superpotencia plena, quizás la superpotencia del siglo XXI.

Por historia y potencialidades, Rusia ha sido el adalid de la lucha por el Rimland. Pero ante la imposibilidad de realizarlo sola, ante la realidad del poder creciente de sus antiguos rivales —las relaciones de Rusia con Turquía y China secularmente han distado de ser amistosas¹⁷— y ante la necesidad de dar salida a su fuente principal de riqueza, la venta de hidrocarburos —tanto por el hecho de ser estos países consumidores, especialmente China, como puntos de paso de oleoductos y gasoductos, especialmente Turquía, amén de que por ese Rimland en disputa discurre una poderosa red de estas «arterias del planeta» por la que podrían discurrir flujos de hidrocarburos al margen del control ruso, lo cual no es del agrado de Moscú— pudiera ser que, finalmente, pese a ser «rivales estratégicos», se haya forjado una «alianza táctica» que posibilite, al menos, la negación del Rimland para «Occidente». O, al menos, de momento, mientras se ocupan posiciones en la zona.

Rusia: el oso vuelve a salir de la taiga

Para la Federación Rusa, para Rusia, la seguridad de sus fronteras, entendidas estas en un sentido muy amplio, ha sido una obsesión a lo largo de la historia. Por ello, su posición en relación con su antigua zona de influencia es siempre constante, y es de importancia vital para los intereses de Rusia la consolidación de un perímetro de seguridad que no

¹⁷ A modo de simple muestra, AYDIN, Mustafa. «The long view on Turkish-Russian rivalry and cooperation», *GMF*, 8 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gmfus.org/publications/long-view-turkish-russian-rivalry-and-cooperation>; YAU, Niva. «Russia and China's quiet rivalry in Central Asia», *Foreign Policy Research Institute*, septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2020/09/cap-1-yau.pdf>

se agote en sus propias fronteras¹⁸. Y, asociado a este hecho, añadir la percepción constante de Rusia relativa al propósito recurrente de sus rivales de intentar cercarla y aislarla, de separarla del mar y llevarla de nuevo al interior de la estepa¹⁹, lejos del Rimland, se llame como se llame el modelo empleado, ya sea el «gran juego», ya sea la «política de contención». Y, en este siglo, como señala el propio Putin, «una vez que logramos estabilizar la situación, una vez que nos recuperamos [en los años 2000], inmediatamente se puso en marcha la política de contención. Primero, paso a paso, y luego cada vez más. Y cuanto más fuertes nos hicimos, más fuerte se hizo también la política de contención»²⁰.

Y, para ello, continuando desde la óptica rusa, sus rivales emplean todo tipo de herramientas geopolíticas, lo cual, entre otras muchas consecuencias, ha conducido a las llamadas *revoluciones de color*²¹, revueltas que, desde el punto de vista de Moscú, no son más que subversiones auspiciadas por otras naciones; no son más que el empleo del extremismo como herramienta geopolítica y de redistribución de las esferas de influencia²²; no son más que un nuevo intento de pretender separar a Rusia del llamado «espacio postsoviético».

Al afán por recuperar, o cuando menos mantener, un alto grado de influencia en dicho espacio, en las antiguas repúblicas que junto con Rusia conformaron la URSS²³ —en la imagen adjunta, en amarillo Rusia; en colores distintos al gris, el resto de repúblicas soviéticas— se le suma la visión panrusa del denominado *mundo ruso*²⁴, que incluye no

¹⁸ PIQUÉ, Josep. «Interpretar a Rusia para una relación posible», *Política Exterior*, 5 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/interpretar-a-rusia-para-una-relacion-posible/>

¹⁹ En este sentido, SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI», en: VV. AA., *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Estrategia número 178, 2015, pp. 15-77. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf

²⁰ «Putin: las 'fuerzas contrarias' aprovechan descontento social para impulsar las protestas», *Sputnik News*, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/20210213/1104021423.html>

²¹ De manera muy sintética, RT, «Revoluciones de colores», 6 de marzo de 2015. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/168235-revoluciones-colores-golpe-estado>

²² «Putin: tenemos que aprender la lección de las revoluciones de colores en otros países», RT, 20 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/147716-putin-rusia-revoluciones-colores-extremismo>

²³ En el Báltico: Estonia, Lituania, Letonia; en Europa oriental: Bielorrusia, Moldavia, Ucrania; en el Cáucaso: Armenia, Azerbaiyán, Georgia; en Asia Central: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán.

²⁴ ZEVELEV, Igor. «Russia in the changing post-soviet space», *Russialist.org*, 25 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://russialist.org/russia-in-the-changing-post-soviet-space/>

solo a las zonas donde existen minorías o grupos «de rusos», sino incluso a entornos simpatizantes con Rusia.



Figura 3. Divisiones del espacio postsoviético. Fuente. Disponible en: www.russialist.org/russia-in-the-changing-post-soviet-space/

Como señaló el entonces presidente ruso poco tiempo después de la guerra con Georgia en el año 2008, con relación a las líneas de la política exterior rusa, Moscú tiene regiones de interés privilegiado, además de, por supuesto, las fronteras, pero no solo esas²⁵. Y las acusaciones a la Unión Europea (UE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de intentar penetrar en su glacis de seguridad²⁶, ganan fuerza a partir de la mitad de la década pasada en las declaraciones desde Moscú.

Y si bien Rusia continúa de manera activa intentando mantener su esfera de influencia, esa parte del Rimland que considera esencial para sus intereses y su seguridad, no es menos cierto que en la misma la presencia creciente de China y Turquía pone a prueba las capacidades de Rusia en Eurasia, pues aunque las relaciones sean complejas, existen puntos de coincidencia con Pekín —y menos con Ankara—, pues, además de compartir la visión de un mundo multipolar (es decir, «no dominado por Occidente»), si

²⁵ PRESIDENTE DE RUSIA. Entrevista de Dmitry Medvedev con canales de televisión rusos, 31 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/1276>

²⁶ PIQUÉ, Josep, *op. cit.*

bien, como punto a favor, Moscú no los considera como una amenaza a su orden interno²⁷, pues, además de compartir la necesidad ha llevado, al menos de momento, a que Moscú busque apoyos en antiguos rivales.

¿Y cuáles son los intereses de esos aliados/rivales?

Turquía: el lobo vuelve a aullar

Turquía, en pleno intento de recuperación de la geopolítica neotomana, continúa empleando diferentes herramientas para expandir su influencia y presencia en esta zona clave del planeta.



Figura 4. Imperio otomano a finales del siglo XVII. Fuente: www.commonscs.princeton.edu/mg/wp-content/uploads/2017/04/MG-The Ottoman Empire in the Late Seventeenth Century.jpg

Su propia posición, como punto de paso terrestre entre Oriente Medio, Europa y África —como puede verse en la imagen adjunta que refleja el antiguo Imperio otomano—, junto con la presencia de poblaciones afines tanto por cuestiones étnicas como

²⁷ MANKOFF, Jeffrey. «A kinder, gentler bear? Why rumors of Russia's post-soviet retreat are premature», *Center for Strategic & International Studies*, 17 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/kinder-gentler-bear-why-rumors-russias-post-soviet-retreat-are-premature>

lingüísticas, amén de la realización de unos poderosos esfuerzos empleando toda la panoplia de herramientas geopolíticas —incluso en ocasiones frente a acusaciones de apoyar al integrista islámico en sus formas más violentas²⁸— para conseguir una posición de ventaja en la zona, llevan a que sea un actor a considerar, al menos a escala «regional», en ese Rimland en disputa.

Si bien Rusia y Turquía, el Imperio ruso y el Imperio otomano, han sostenido guerras continuas hasta el siglo xx, en el afán por lograr una salida al mar por parte de Moscú, y en el imaginario y en sus respectivas cosmovisiones ocupan posiciones enfrentadas, en la última década han cooperado ante los diferendos que ambas naciones sostienen con Occidente. Así, desde los proyectos de oleoductos y gasoductos a través de suelo turco para poder transportar los hidrocarburos rusos bordeando Ucrania a la relativa colaboración y acuerdos alcanzados en la guerra de Siria y en el reciente conflicto (2020) de Nagorno Karabaj —en el Cáucaso—, la relación entre ambas potencias se basa en el pragmatismo, pero sin olvidar que en Libia, durante la reciente guerra civil, se alineaban en bandos enfrentados, o que los sueños imperiales de Turquía son mirados con recelo por Moscú, pues comparten zonas de influencia y de afán de control. Por ello, de vez en cuando es factible encontrar informaciones relativas a la «grandeza de los sueños imperiales turcos²⁹» en medios rusos, poniendo de manifiesto la apetencia de Ankara por zonas de Balcanes, Cáucaso y Asia Central, y cómo esta materializa en los mismos una política activa o incluso agresiva.

Turquía estima que existe la oportunidad de intentar restaurar la zona de influencia otomana, del Adriático hasta la Gran Muralla China³⁰, y pese a la rivalidad con Rusia, realiza una política exterior muy activa, lo que implica negociaciones y acuerdos con Moscú, señalando que el siglo xxi será el siglo de Turquía³¹.

²⁸ ALSUMAIDAIE, Mujahed. «Turkish influence in Central Asia and islamist extremism», *European Eye on Radicalization*, 22 de julio de 2019. Disponible en: <https://eeradicalization.com/turkish-influence-in-central-asia-and-islamist-extremism/>

²⁹ «Ilusiones imperiales: ¿Podrían los turcos devorar Crimea y el resto del sur de Rusia?», *Sputnik News*, 15 de febrero de 2021. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/20210215/ilusiones-imperiales-podrian-los-turcos-devorar-crimea-y-el-resto-del-sur-de-rusia-1106771069.html>

³⁰ MARCOU, Jean; ÇELIKPALA, Mitat. «Regard sur les relations turco-russes: de la rivalité dans un monde bipolaire à la coopération dans un monde eurasiatique?», *Institut français d'études anatolines*, 2020, párrafo 17. Disponible en: <https://books.openedition.org/ifeagd/3178?lang=es>

³¹ «PM: 21st century will be the century of Turkey», *Trend News Agency*, 17 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://en.trend.az/world/turkey/2212128.html>

Sin embargo, Turquía, país miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), debido a este neotomanismo y a la relación con Rusia, se encuentra enfrentado a varios países de su entorno, e incluso con otros miembros de la OTAN, como Grecia o Francia, con los que se han producido incidentes especialmente en el Mediterráneo oriental; y, de hecho, la relación entre Turquía y los Estados Unidos se encuentra en unos momentos muy bajos, señalándose incluso la pérdida de un cierto nivel de confianza desde Washington³². Y también se señala que quizá las ambiciones turcas sean demasiado amplias, y que ante la potencial necesidad de elegir entre Washington y Moscú³³, los beneficios para Ankara serían mayores en el primer caso que junto a Rusia... La disputa está servida.

La máxima de primar los intereses propios frente a todo tipo de cuestiones cobra plena vigencia, por tanto, en la pugna por el Rimland... pero ¿podrá mantenerse ese equilibrio frente al auténtico poder en el mismo, frente a China?

China: ¡el dragón despliega sus alas!

El ascenso imparable de China en las recientes décadas ha motivado que dejara atrás la etapa de «potencia emergente» para ser, en la última década, una potencia «plenamente emergida», hecho que se ha puesto de manifiesto de manera muy patente cuando se convirtió en la segunda economía mundial en el 2011, superando a Japón.

Y esa China cada vez más omnipresente en todo el planeta lanzó³⁴ en septiembre de 2013, durante una visita del presidente chino Xi Jinping a Kazajistán (país ubicado en Asia Central, en pleno Rimland), la llamada *nueva ruta de la seda*, iniciativa que sería complementada, un mes después, con la propuesta de una ruta de la seda marítima. Y, paulatinamente, la visión y los proyectos han ido creciendo en extensión, intensidad y ámbitos, así como en la terminología, empleándose de manera creciente el acrónimo OBOR (One Belt One Road, 'un cinturón, una ruta') como idea fuerza del mismo.

³² VV. AA., «Biden gives Turkey the silent treatment», *Foreign Policy*, 3 de marzo de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/03/03/biden-erdogan-turkey-silent-treatment-diplomacy-middle-east-syria-crisis-nato/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=30790&utm_term=Editors%20Picks%20OC&tpcc=30790

³³ ÖZEL, Soli. «Whither Turkey's ambitions?», Italian Institute for International Political Studies, 28 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/whither-turkeys-ambitions-28798>

³⁴ XINHUA, «Chronology of China's Belt and Road Initiative», 24 de junio de 2016. Disponible en <http://en.people.cn/n3/2016/0624/c90883-9077342.html>

Desde la óptica china, la nueva ruta de la seda no debe ser vista desde un prisma similar al de la Guerra Fría, ni tampoco como el de un nuevo Plan Marshall, pues se trata de un elemento de cooperación³⁵ que permitirá, al incrementar las posibilidades de movilidad e interconexión, aumentar en la misma medida las posibilidades de crecimiento económico de todos los países incorporados a dicha iniciativa, creando una esfera de prosperidad compartida.



Figura 5. «La Nueva Ruta de la Seda». Fuente: www.elordenmundial.com/mapas/la-nueva-ruta-de-la-seda-de-china/

Pero esta nueva Ruta de la Seda —y en la imagen adjunta se puede contemplar uno de los variados planteamientos sobre la misma— contempla, tanto por vía terrestre como por vía marítima, circunvalar la tierra corazón a lo largo de todo el Rimland, además de albergar la intención, por parte de China, de crear otro de otro gran eje por el norte, por la propia Rusia, a caballo del Transiberiano, lo cual nunca ha sido del agrado de Moscú, que indica que, aunque apoye la Iniciativa, no es parte de la misma³⁶, y que siempre primará sus propios intereses.

³⁵ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, «Foreign Minister Wang Yi meets the press», 8 de marzo de 2015. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1243662.shtml

³⁶ SHAH, Ankur. «Russia loosens its belt», *Foreign Policy*, 16 de julio de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/07/16/russia-china-belt-and-road-initiative/>

Además de la expansión de China en Asia, en la zona del Indo-Pacífico³⁷ empleando, entre otros elementos, esta Iniciativa, lo hace también en muchas zonas del antiguo espacio postsoviético, tanto en Asia Central como el Cáucaso o la propia Europa del Este. Y Rusia contempla cómo muchas de esas naciones sobre las cuales considera que tiene «interés privilegiado» —según su propia terminología— optan, en diferentes grados de intensidad, por el nuevo socio asiático, lo cual redundará en una pérdida de capacidad de influencia de Moscú en todo su glacis de seguridad; incluso en Bielorrusia³⁸, la presencia de las inversiones chinas es cada vez más significativa, lo cual no satisface plenamente a las intenciones y pretensiones rusas, al proporcionar Pekín una alternativa poderosa frente al cuasi monopolio previo moscovita.

De hecho, en una zona de influencia clásica de Rusia como es Balcanes, la presencia china va paulatinamente desplazando a Moscú. Noticias como «China reemplaza a Rusia como principal inversor en Montenegro»³⁹, «China incrementa su presencia en los medios de comunicación balcánicos»⁴⁰, o «China ha superado a Rusia como gran aliado de Serbia»⁴¹ pueblan los medios de comunicación y las realidades sobre el terreno.

Por otra parte, y pese al planteamiento posibilista de la Iniciativa, esta incluye, además de muchos desafíos, la posibilidad de varios riesgos —entre otros, los comunes a cualquier gran proyecto de infraestructura—⁴²: riesgo de deudas e impagos, riesgos de gobernanza (corrupción), riesgo de obras y trabajos no finalizados e inacabados, además de riesgos ambientales y riesgos sociales. De hecho, se señala que la Iniciativa está cambiando las ciudades y amenazando a comunidades⁴³, pues los masivos proyectos

³⁷ PARRA PÉREZ, Águeda. *El juego geopolítico de la nueva Ruta de la Seda en Asia Pacífico*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 126/2018, 10 de diciembre de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO126_2018AGUPAR-RutaSeda.pdf

³⁸ STANDISH, Reid. «To keep Putin out, Belarus invites the U.S. and China in», *Foreign Policy*, 1 de enero de 2020. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2020/01/01/belarus-lures-us-china-to-forestall-putin-russia/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=1899%E2%80%A6

³⁹ «China replaces Russia as largest investor in Montenegro», *Balkan Insight*, 20 de octubre de 2020. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2020/10/20/china-replaces-russia-as-largest-investor-in-montenegro/>

⁴⁰ «China increasing its footprint in Balkan media, study concludes», *Balkan Insight*, 9 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2020/12/09/china-increasing-its-footprint-in-balkan-media-study-concludes/>

⁴¹ «China has overtaken Russia as Serbia's great ally», *Balkan Insight*, 6 de julio de 2020. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2020/07/08/china-has-overtaken-russia-as-serbias-great-ally/>

⁴² «Belt and Road Initiative» *The World Bank*, 29 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>

⁴³ «How China's Belt and Road initiative is changing cities and threatening communities», *The Conversation*, 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://theconversation.com/how-chinas-belt-and-road-initiative-is-changing-cities-and-threatening-communities-153515>

de construcción de infraestructuras, parques empresariales, zonas logísticas, puertos y aeropuertos, oleoductos, líneas de comunicación, etc. no tienen en cuenta, en muchas ocasiones —y, especialmente, en zonas donde la legislación es más laxa— aspectos básicos para la calidad de vida y desarrollo pleno de las sociedades.

El riesgo más analizado hasta el momento es el denominado «la trampa de la deuda»⁴⁴, la situación generada ante la potencial incapacidad de los países de hacer frente a los préstamos otorgados y quedar, por tanto, en manos de su acreedor —en la mayor parte de los casos, con relación a la Iniciativa, y bajo diferentes formas, China—. Y debido a esa interconexión e interdependencia de los flujos económicos, se puede plantear que la quiebra de una nación afecte a las de su entorno, al menos a escala regional, lo que puede generar un nuevo «efecto dominó» que, como se planteaba en épocas pretéritas, ponga en manos de una potencia regiones enteras del Rimland.

Y la Iniciativa crece en todos los ámbitos y espacios posibles de expansión, empleando para ello todas las herramientas geopolíticas disponibles; en un entorno de pandemia se hace referencia a la creación de la Ruta de la Seda saludable, o de la salud⁴⁵ —relacionada con la diplomacia de las mascarillas y de las vacunas para la COVID-19—, una ruta de la seda digital⁴⁶ —en el marco de la pugna por el despliegue de las redes de telecomunicaciones globales y de las tecnologías digitales dominantes—... e incluso se pretende desplegar ¡una ruta de la seda polar!

A este último respecto, señalar que China obtuvo el estatus de país observador del Ártico en 2013⁴⁷, y que su política declarada⁴⁸ para este nuevo espacio en disputa, que por mor del cambio climático va aumentando su capacidad de navegación y de explotación de las riquezas existentes en el mismo, manifiesta que, dado que el futuro del Ártico tiene

⁴⁴ «Health Silk Road of China: A new 'Debt trap health Diplomacy' in making», *Diplomatist*, 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://diplomatist.com/2020/06/29/health-silk-road-of-china-a-new-debt-trap-health-diplomacy-in-making/>

⁴⁵ AKON, Saifullah; RAHMAN, Mahfujur. «Reshaping the global order in the post-COVID-19 era: a critical analysis», *Chinese Journal of International Review*, julio de 2020, DOI: 10.1142/S2630531320500067, p. 4. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Saifullah-Akon/publication/343098068_Reshaping_the_Global_Order_in_the_Post_COVID-19_Era_A_Critical_Analysis/links/5f6ad340458515b7cf46ebf2/Reshaping-the-Global-Order-in-the-Post-COVID-19-Era-A-Critical-Analysis.pdf?origin=publication_detail

⁴⁶ «China's Digital Silk Road», *Cyber Security Intelligence*, 5 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.cybersecurityintelligence.com/blog/chinas-digital-silk-road-5504.html>

⁴⁷ LANTEIGNE, Marc. «The twists and turns of the polar silk road», *Over the Circle*, 15 de marzo de 2020. Disponible en: <https://overthecircle.com/2020/03/15/the-twists-and-turns-of-the-polar-silk-road/>

⁴⁸ THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. White paper, *China's Arctic Policy*, 26 de enero de 2018. Disponible en: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

interés para toda la humanidad, su gobernanza requiere de la participación de todos. Y China está dispuesta, en el marco de la Iniciativa⁴⁹, a participar en todas las actividades en dicha zona, desde la búsqueda activa de recursos al despliegue de estaciones en tierra de monitorización, señalando la creación de un corredor económico azul en el océano Ártico.

Frente a todo ello es preciso tener en cuenta que, además del resto de potenciales riquezas, la posición de la zona norte siberiana cada vez es mayor como suministrador de hidrocarburos para China, por lo que el interés en dicha zona y sector es creciente. De hecho, en el marco de esa cooperación entre Moscú y Pekín, se han firmado acuerdos bilaterales, incluyendo la toma de participaciones en el sector de transporte de la energía y de otras infraestructuras de transporte en el Ártico⁵⁰; si bien, para Rusia, el Ártico, antaño zona pasiva debido a la dificultad de acceso y movilidad, constituye un nuevo flanco abierto que supone una poderosa amenaza para la tierra corazón y un espacio sobre el cual se muestra muy activo.

La Iniciativa, por tanto, alcanza espacios, entornos, se materializa en acciones, genera percepciones e influencia... constituye una herramienta geopolítica de primer orden, abarca todo el Rimland —tanto por tierra como por mar—, se aventura en la zona ártica e incluso pretende hacerlo directamente por la tierra corazón. Geopolítica en estado puro.

Frente a esta realidad, se señala⁵¹ que China es muy activa y de una manera que implica en gran medida a la propia seguridad de la Alianza (OTAN), pues el control de una gran parte de las infraestructuras de esa Iniciativa —desde redes de telecomunicaciones a infraestructuras de transporte y portuarias— afecta directamente a la preparación, interoperabilidad y seguridad de las comunicaciones de los países; y que, dado el sistema político de China, la diferencia entre sector militar y sector civil, en ciertos niveles, queda muy difuminada, por lo que la obtención de tecnología y conocimiento del sector civil, de empresas chinas desplegadas en países miembros de la Alianza para aplicarlo posteriormente con fines militares, no es descartable; y, además, Pekín planea y ejecuta

⁴⁹ «Full text: Vision for maritime cooperation under the Belt and Road Initiative», *Xinhuanet*, 20 de junio de 2017. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/20/c_136380414.htm

⁵⁰ STAALSEN, Atle. «Chinese money for Northern Sea Route», *The Barents Observer*, 12 de junio de 2018. Disponible en: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2018/06/chinese-money-northern-sea-route>

⁵¹ DE MAIZIÈRE, Thomas; WESS MITCHELL, A. «NATO needs to deal with China head-on», *Foreign Policy*, 23 de febrero de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/02/23/nato-china-brussels-summit-biden-europe-alliance/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=30550&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?tpcc=30550

poderosas campañas de información para influenciar a las poblaciones y creadores de opinión de las naciones de la OTAN, y así dividir a la Alianza, por lo que en los entornos actuales, regidos por los conflictos híbridos en la zona gris, dicha realidad se torna muy peligrosa pese a que pueda ser, incluso, difícil de percibir.

Y la propia OTAN señala que el concepto estratégico de 2010 estaba diseñado para una era previa a la competición de grandes potencias; pero ya se está en esa era, y, por tanto, resulta necesario tomar las medidas adecuadas⁵², pues los entornos grises y conflictos híbridos requieren de nuevos enfoques para la disuasión y la defensa.

Frente a semejante despliegue de capacidades, ante los planteamientos y posiciones de las potencias que pugnan por el control del Rimland, y desde la óptica de un bloque de naciones que aspira a tener representatividad y peso global —además de un interés directo y vital en la disputa—, la pregunta sería: ¿y Europa?

¿Y Europa?

Europa, y muy especialmente Europa del Este, constituye un espacio muy condicionado por esta cuestión, no solo por ser parte física del Rimland, sino que, si se recuerda a Mackinder, dado que el control de Europa del Este es el que al final proporciona el control y acceso a la tierra corazón, esta parte de Europa se convierte —como otras veces en la historia— en el epicentro de una batalla global. Y para ilustrar esa realidad, la imagen que se ve anexa al presente texto no es de Mackinder y de hace un siglo: es contemporánea y refleja la llamada Plataforma 17+1, que incluye a los países de Europa del este, los balcánicos y los bálticos⁵³; 17 países europeos y China, unidos en un marco de cooperación económica, comercial, desarrollo de infraestructuras...

⁵² En ese sentido, NATO, *NATO 2030: united for a new era. Analysis and recommendations of the reflection group appointed by the NATO Secretary General*, 25 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

⁵³ VV. AA., «Empty Shell no more: China's growing footprint in Central and Eastern Europe», Association for International Affairs, Policy Paper, abril de 2020. Disponible en: https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE_Empty-shell-no-more.pdf



Figura 6. Miembros de 17+1. Fuente. VV. AA., «Empty Shell no more: China's growing footprint in Central and Eastern Europe», Association for International Affairs, Policy Paper, abril de 2020, p. 15.

Aparentemente, en esta lid mundial la actitud del continente es más pasiva que activa. Las propias contradicciones y debilidades⁵⁴ de Europa suponen, en una era de cambio global, no solo el hecho de no ser capaz de ocupar una posición adecuada en ese nuevo orden que se está gestando, sino que su suelo es también parte, y muy disputado, en esa reconfiguración planetaria. Y en un momento de grandes intereses y grandes fuerzas

⁵⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Europa... ¿semananzas balcánicas?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 05/2021, 3 de febrero de 2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA05_2021_PEDSAN_SemblanzaBalcantica.pdf

puestas en juego, la no unión, cuando no desunión, de los países europeos supone un serio problema y la imposibilidad de hacer frente a poderosos intereses foráneos contrapuestos a los propios, sin olvidar que la defensa de los valores de democracia y libertad en sentido amplio, de los cuales Europa constituye un referente mundial, no pueden hacerse sin una posición adecuada en dicho orden.

Incluso países de la Unión Europea, especialmente los del este y los llamados del Grupo de Visegrado⁵⁵, no tienen problemas en hacer oídos sordos a la Unión y atender a cuestiones desde una óptica, aparentemente, de simple interés nacional, en ocasiones frente a las directrices y normas de Bruselas.

En ese entorno complejo, híbrido, gris, y donde la influencia juega un papel clave, baste señalar que, en un momento tan complejo como el que estamos viviendo, de la misma manera que en la primera ola de la pandemia se acuñó el término *diplomacia de las mascarillas*, en alusión a los réditos políticos buscados por medio de la entrega de estos elementos de protección a determinadas naciones, la expresión *geopolítica de las vacunas* ya ocupa el acervo internacional. Como todo elemento susceptible de generar apoyos, la vacuna contra el virus de la pandemia se ha convertido en un nuevo instrumento geopolítico⁵⁶, en una forma de reforzar vínculos, modificar lealtades y canalizar sentimientos hacia una u otra nación, en un medio de obtener influencia.

El hecho de que la vacuna rusa Sputnik V sea estatal, implica que el Gobierno puede decidir de manera clara y directa a quién se vende, a quién no y a qué precio, por lo que se convierte de manera directa en un instrumento de geopolítica, que se podrá emplear en función de las necesidades estratégicas del Kremlin⁵⁷; y, al respecto, la presidenta de la Comisión Europea cuestionó los millones de dosis ofrecidas por Rusia a otros países mientras Moscú avanza muy lentamente en la vacunación de sus propios ciudadanos,

⁵⁵ Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa. Sobre su posición frente a Bruselas, *BBC NEWS*, «Qué es el Grupo de Visegrado, los “chicos malos” que desafían a Francia y Alemania en la Unión Europea», 2 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957>

⁵⁶ MOON, Suerie; ALONSO RUIZ, Adrián. «La geopolítica de las vacunas contra el COVID-19», *Política Exterior*, n.º 199, 1 de enero de 2021. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-geopolitica-de-las-vacunas-contra-el-covid-19/>

⁵⁷ «Vacuna Sputnik V: cómo pasó de generar desconfianza a ser un instrumento para la influencia de Rusia en el mundo», *BBC NEWS*, 15 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56012192>

frente a lo cual Rusia señala que lo que se pretende es «politizar un problema de manera infundada [...]»⁵⁸.

En esa pugna, y en un entorno pandémico, la geopolítica de las vacunas se encuentra en su plenitud. Tanto es así que incluso países de la Unión Europea han solicitado (y en algunos casos, ya recibido) la vacuna rusa, argumentándose, en palabras del primer ministro eslovaco, que a la pandemia no le importa la geopolítica⁵⁹... si bien esta decisión ha generado una crisis en el Gobierno de esta última nación, dado que la vacuna rusa (al menos hasta el momento) no ha sido aprobada por la Agencia Europea del Medicamento, y donde se llega a indicar, por parte de las voces discordantes respecto a la decisión de aceptar la Sputnik V, que esta no es solo una vacuna, sino un instrumento de guerra híbrida⁶⁰. Y que países como Polonia, Hungría o Eslovaquia se planteen la posibilidad —o la materialicen— de conseguir vacunas de China o incluso de Rusia⁶¹ —una Rusia frente a la cual estas naciones constantemente claman por ayuda y apoyo— no deja de resultar, cuando menos, un tanto sorprendente.

Frente a las posiciones claras y firmes de las potencias que pugnan por el Rimland, ¿las ambigüedades y paradojas de otros sirven para algo?

Conclusión: ¿solo puede quedar uno?

Aparentemente, las grandes realidades siempre retornan; cambian los medios técnicos, cambian las posibilidades y ámbitos de disputa, pero, en muchas ocasiones, las esencias permanecen. Y la geopolítica, como la estrategia, son elementos de largo recorrido, requieren amplitud de miras y visión de futuro, aunque se puedan alcanzar los objetivos previstos a base de pasos cortos, casi desapercibidos.

⁵⁸ «Rusia se muestra “perpleja” con las palabras de Von der Leyen sobre las vacunas y denuncia “politización”», *Europa Press*, 19 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-muestra-perpleja-palabras-von-der-leyen-vacunas-denuncia-politizacion-20210219144956.html>

⁵⁹ «Sputnik V: por qué muchos en Rusia tienen dudas sobre su propia vacuna», *BBC NEWS*, 4 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56266603>

⁶⁰ «Slovakia's ruling coalition in crisis over Sputnik-V COVID-19 vaccine», *EURO NEWS*, 4 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.euronews.com/2021/03/04/slovakia-s-ruling-coalition-in-crisis-over-sputnik-v-covid-19-vaccine>

⁶¹ «Unos se acercan a Israel y otros miran a Rusia y China: varios países de la UE se desmarcan de Bruselas para buscar más vacunas», *eldiario*, 2 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/acercan-israel-miran-rusia-china-paises-ue-desmarcan-bruselas-buscar-atajos-vacunas_1_7265469.html

Parece que, de nuevo, hay una lucha por el Rimland, librada por viejos y nuevos actores. Y «juegan» un peligroso juego y pretenden, aparentemente, en esa circunvalación de la tierra corazón, mantener un equilibrio que parece inevitable que desaparezca en algún momento, según progrese más o menos la influencia y capacidad de acción de uno u otro de los actores principales en la liza.

Si bien las cosas pueden cambiar, y rivales seculares y estructurales pueden devenir en aliados, quizás sea preciso reflexionar sobre si lo que ocurre en el Rimland no es más que una alianza «táctica», limitada en tiempo y espacio, en la cual cada uno pretende ocupar una posición de ventaja no solo para sus intereses, sino frente a los aliados del momento, con la vista puesta en una potencial confrontación posterior.

Ese cálculo de «riesgo asumido» por estas potencias puede ser muy complejo, especialmente cuando uno de los actores es una potencia con afán de lograr la primacía mundial, otro ha sido potencia global y pretende recuperar dicho estatus y un tercero aspira a subir varios peldaños en la escala de poder mundial... Las capacidades de todos son muy diferentes e incluso las propias cosmovisiones no son solo distintas, sino, en gran medida, contrapuestas.

Y si «solo puede quedar uno», Europa, que «vive» en el Rimland... ¿qué?

*Pedro Sánchez Herráez**

COL.ET.INF.DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti

Resumen:

Los enormes cambios geopolíticos que se han vivido en el panorama internacional en las últimas décadas no podían dejar de afectar, radicalmente, a la Unión Europea en el nuevo escenario global. Y no solo en lo que a los aspectos concretos de su Seguridad y Defensa se refiere, sino también a su papel como un actor más en dicho panorama. Pero un actor que quiere ser relevante y que quiere expresarse con una voz propia en defensa de sus intereses.

La Autonomía Estratégica de la Unión ya no ha de ser considerada exclusivamente en términos de capacidades militares. La complejidad de los retos que plantean las nuevas potencias comerciales y tecnológicas, así como sus desafíos geopolíticos, obligan a ampliar el foco. La ambición europea no puede limitarse a un mero acompañamiento al poderoso aliado del otro lado del Atlántico. Pero... ¿quién dijo que esto iba a ser fácil?

Palabras clave:

Autonomía Estratégica, actor global, seguridad europea, agenda estratégica.

***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.

European Strategic Autonomy: neither with you, nor without you

Abstract:

The enormous geopolitical changes that have been taking place on the international scene in recent decades have radically affect the role of the European Union in the new global scenario. And not only regarding the specific aspects of its Security and Defence, but also its role as an actor in this panorama. An actor who wants to be relevant and who wants to express itself with its own voice in defence of its interests.

The Union's Strategic Autonomy can no longer be considered exclusively in terms of military capabilities. The complexity of the challenges posed by the new commercial and technological powers, together with their geopolitical challenges, force a broadening of focus. European ambition cannot be limited to a mere accompaniment to the powerful ally on the other side of the Atlantic. But of course, who said this is going to be easy?

Keywords:

Strategic Autonomy, global actor, European Security, Strategic Compass.

«Ni contigo, ni sin ti
tienen mis males remedio;
contigo, porque me matas,
sin ti, porque yo me muero»

Anónimo, atribuido a A. Machado

Introducción

El concepto de Autonomía Estratégica, referido a la Unión Europea, se había venido utilizando de manera esporádica hasta que es definitivamente consagrado en la Estrategia Global de la Unión Europea¹ en 2016. Desde entonces no ha cesado de repetirse en boca de las autoridades europeas, especialmente desde la toma de posesión de la nueva Comisión, y de diferentes líderes de los Estados miembros. Tal profusión de menciones no ha venido acompañada, sin embargo, de la necesaria unanimidad en su definición y alcance en el seno de los 27, ni del entusiasmo en su aceptación por parte del primer aliado de la Unión, los Estados Unidos. Circunscrito, en origen, su significado al ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa, la evolución vertiginosa del panorama global invita a ensanchar el horizonte a la totalidad de las relaciones internacionales: comerciales, financieras, tecnológicas, culturales, diplomáticas, militares.



Figura 1. Bandera de la Unión Europea y EE. UU.

¹ «La estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores». Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Varios son los factores que configuran el campo de juego mundial. En un orden que es ya multipolar, Europa no puede conformarse con un dócil seguimiento de las iniciativas norteamericanas, sino que ha de buscar su propio asiento a la mesa de los actores globales, con sus carencias y sus fortalezas, que también las tiene. Es lo que la presidenta Von der Leyen ha reconocido al señalar entre sus prioridades la de contar con una Comisión Europea geopolítica². De ahí que el carácter inicial del concepto, limitado a apenas algo más que lo estrictamente «militar», haya quedado ampliamente superado.

La pandemia de la COVID-19, más allá de sus consecuencias sanitarias, está teniendo graves repercusiones económicas y sociales que afectan de manera desigual a los diferentes países y regiones. Europa se encuentra entre los territorios más perjudicados y se queda rezagada ante la pronta recuperación de China y la también previsiblemente cercana en los Estados Unidos. En la lejana región de Asia-Pacífico, no solo China ha remontado satisfactoriamente la crisis; también lo han hecho mejor Japón, Corea del Sur o Taiwán, que destacan además como potencias que superan a la Unión en diversas tecnologías de vanguardia. Algunos de los países que conforman el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o Indonesia, se presentan como pujantes actores comerciales globales. En este escenario tan apremiante, una Europa fragmentada es seguro caballo perdedor.

Como no todo van a ser sombras en el panorama, el cambio de Administración estadounidense es recibido en las capitales europeas con un nada disimulado optimismo, excesivo tal vez³. Los desaires hacia la OTAN y hacia la Unión, las amenazas de retirada norteamericana del continente europeo, el deterioro del vínculo trasatlántico y los aranceles desproporcionados dan ahora paso a las llamadas al reencuentro del presidente Biden. «America's back! Diplomacy's back!⁴ NATO's back!⁵» son afirmaciones repetidas por el nuevo jefe de la Casa Blanca, la última en la celebración telemática de la edición de este 2021 de la Conferencia de Seguridad de Múnich. La

² «Ursula von der Leyen has pledged to lead a "geopolitical Commission"», 28 de enero de 2020. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)646148](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)646148)

³ En este sentido, consultar PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EE. UU.? Documento de Análisis IEEE 28/2020*. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA28_2020JOSPON_EEUU.pdf

⁴ «America is back. Diplomacy is back at the center of our foreign policy», 4 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

⁵ rtve: «El presidente estadounidense, Joe Biden, ha declarado este viernes que la "alianza transatlántica" entre Estados Unidos y Europa "ha vuelto"», 19 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20210219/biden-alianza-transatlantica-europa-eeuu-vuelve/2077629.shtml>

apuesta por un multilateralismo recuperado y revitalizado está en plena comunión con la postura europea. Pero las buenas vibraciones no deben ocultar que, en otros aspectos igual de relevantes, el nuevo presidente se ha manifestado en términos que recuerdan vivamente a su predecesor. En la ya mencionada intervención en Múnich, Biden llamó a afrontar una intensa competición estratégica con China y acusó a Rusia de pretender debilitar el proyecto europeo y trasatlántico⁶. Estas palabras sonaron en los despachos europeos como una exigencia explícita a cerrar filas con Washington frente a Pekín y Moscú.

No es una novedad constatar que, ante este escenario mundial, tan demandante para Europa por los desafíos que plantea y a pesar del cambio de tono norteamericano, la Unión adolece de una persistente falta de cohesión interna. Es difícil encontrar algún tema en el que los socios se muestren unánimemente de acuerdo. Los desencuentros están garantizados tanto en lo que a la Seguridad y Defensa se refiere (atlantistas vs. europeístas, países del este vs. países del sur), como en las relaciones con las otras grandes potencias (Rusia, China e, incluso, Turquía) o la postura a adoptar en los conflictos geográficamente más cercanos (Siria, Libia, Sahel, Mediterráneo, Oriente Medio, Irán...).

OTAN, sí; OTAN... ¿no?

La arquitectura de seguridad europea es un concepto que durante las largas décadas de la Guerra Fría no suscitaba debate alguno. Se asumía con naturalidad que la OTAN, y al frente de ella los Estados Unidos, era garantía más que suficiente, y única, de la seguridad del continente. En este escenario, los países europeos podían concentrar sus esfuerzos en la reconstrucción y recuperación de los desastres causados por la guerra y en construir un sólido estado de bienestar para sus ciudadanos⁷. Esto comenzó a cambiar, al principio de manera un tanto difusa, con el colapso de la Unión Soviética y el progresivo desplazamiento del centro de gravedad geopolítico mundial desde Europa a la región de Asia-Pacífico, pasando previamente por Oriente Medio. La actitud

⁶ Declaración del presidente Biden ante la Conferencia de Seguridad de Múnich (virtual), 19 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cay9FI2EJA>

⁷ Un desarrollo en detalle de la evolución europea en materia de Seguridad y Defensa, en: DACOBA CERVIÑO, Francisco J. *Europa no tiene quien la rapte*. Documento de Análisis IEEE 12/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA12_2020FRADAC_Europa.pdf

extremadamente crítica hacia la Alianza del presidente Trump puso claramente de manifiesto que los días dorados de la relación trasatlántica eran ya cosa del pasado. Es cierto que la nueva Administración norteamericana está modificando radicalmente el mensaje, cambiando el frentismo anterior por una llamada contundente a restablecer puentes entre ambas orillas del océano, pero no sería realista esperar que los Estados Unidos revisen unas prioridades geopolíticas, con vistas al Pacífico, que están consensuadas por ambos partidos en el Capitolio.

Es reconfortante ver como el temor de una retirada de los Estados Unidos de la OTAN se disipa; y podemos asumir que ninguno de los aliados la toma ya en consideración. Pero el daño a la cohesión y a la credibilidad de la Alianza está hecho. No se puede descartar que futuros Gobiernos de inspiración «trumpista» vuelvan a retomar las riendas de esta relación y la devuelvan a la casilla en la que la dejó Trump. Y, en todo caso, no cabe vivir en la ensoñación de que los intereses, tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea, coincidan siempre y totalmente de tal manera que se evite cualquier tipo de fricción. En otras palabras, OTAN sí, por supuesto, pero... habrá que darle un par de vueltas. Así lo reconoce incluso alguien tan atlantista como su secretario general Stoltenberg, quien el pasado día 1 de diciembre presentó el informe que lleva por título *NATO 2030: United for a New Era*. Entre su centenar largo de recomendaciones, destaca: «La OTAN y la UE deberían intentar revitalizar la confianza y el entendimiento al más alto nivel. En la próxima Cumbre de la OTAN o en la próxima oportunidad disponible, sería útil que los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN y la UE se reúnan en una sesión formal especial para revisar el estado actual de la relación y examinar áreas para una mayor cooperación»⁸.

El dilema, por lo tanto, no consiste en elegir entre «OTAN, sí» u «OTAN, no». No es esa la cuestión. De lo que se trata, y en esto parece haber unanimidad, es de rediseñar el vínculo trasatlántico. Muchas cosas, y muy relevantes, han pasado en el mundo desde que se aprobó el Concepto Estratégico en vigor, allá por 2010. La unanimidad

⁸ *NATO 2030: United for a New Era*. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

desaparece, no obstante, a la hora de concretar en qué ha de consistir el *aggiornamento* de la Alianza: el diablo está, una vez más, en los detalles⁹.

Ya que no se puede ignorar la realidad ni tampoco renunciar a la necesaria evolución (que no revolución), tal vez sea momento de achicar el terreno de juego, de descartar las posturas extremas. A pesar del pésimo antecedente del *brexít*, nadie espera un divorcio trasatlántico, ni siquiera un cese de la convivencia amistoso. El caudal de valores compartidos cobra más relevancia que nunca ante la asertividad de las potencias que cuestionan el orden internacional hasta ahora vigente. También, a pesar de las legítimas discrepancias, hay amplia coincidencia en intereses y objetivos comunes. En sentido contrario, el seguidismo acrítico de las iniciativas norteamericanas tampoco puede ser una opción sensata. Se impone, pues, avanzar hacia la Autonomía Estratégica europea y hacia la revitalización de la Alianza Atlántica... de forma simultánea.

Un punto importante de consenso, que debería allanar suspicacias en los Estados miembros del flanco este de la Unión, es el reconocimiento unánime de que la seguridad dentro de las fronteras de los aliados se fundamenta en la indiscutible vigencia del artículo 5 del Tratado de Washington y en la plena implicación norteamericana. Este pasado mes de febrero se celebró una reunión telemática de los líderes de la Unión Europea sobre Seguridad y Defensa en la que no pasó inadvertida la presencia del secretario general Stoltenberg para, precisamente, escenificar de la mejor manera posible la fortaleza de la relación entre ambas organizaciones. El énfasis de la reunión se puso en la estrecha vinculación con la OTAN de la política militar europea y en dejar constancia de que, para aspirar a la Autonomía Estratégica, no se pagará el precio del debilitamiento de la Alianza¹⁰. La rotundidad de esta afirmación es compatible con el propósito de fortalecer la Unión en el campo de la Seguridad y la Defensa¹¹..., aunque no lo ve así el mismo Stoltenberg¹². En esta dirección se encaminan los trabajos que se

⁹ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Un nuevo concepto estratégico para la OTAN*. Documento de Análisis IEEE 40/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA40_2020JOSPON_estrategiaOT

¹⁰ «La Unión Europea vincula a la OTAN el desarrollo de su política militar», *ABC*, 27 de febrero de 2021. Disponible en:

https://www.abc.es/internacional/abci-vincula-otan-desarrollo-politica-militar-202102262204_noticia.html

¹¹ «CONSEJO EUROPEO: Fortalecer la Unión Europea en el ámbito de Seguridad y Defensa», *DSN*, 5 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/ca/actualidad/sala-prensa/consejo-europeo-fortalecer-uni%C3%B3n-europea-%C3%A1mbito-seguridad-defensa>

¹² «Le secrétaire général de l'Otan critique l'idée d'autonomie stratégique européenne», *OPEX360*, 5 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.opex360.com/2021/03/05/le-secretaire-general-de-lotan-critique-lidee-dautonomie-strategique-europeenne/>

vienen desarrollando bajo la iniciativa bautizada como Agenda Estratégica¹³, *Strategic Compass*, que tiene por objeto identificar las amenazas para la seguridad europea y determinar las capacidades necesarias para garantizarla. La gestión de crisis y conflictos, así como la desestabilización del entorno regional, figuran entre las preocupaciones contempladas en este documento.

¹³ CONSEJO EUROPEO. *Una nueva Agenda Estratégica. 2019-2024*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>



Figura 2. Agenda Estratégica de la Unión Europea. Fuente: <https://euagenda.eu/publications/towards-a-strategic-compass>

Europa no puede, ni quiere, prescindir de su mayor aliado; al mismo tiempo, a los Estados Unidos les beneficiará una Unión Europea sólida y en mutua sintonía para afrontar los desafíos compartidos. A partir de este consenso se puede establecer un cierto «reparto del trabajo»¹⁴. Una Unión Europea más creíble en la disuasión frente a su vecino inmediato, Rusia, con el respaldo norteamericano asegurado, podría asumir un mayor protagonismo en el teatro continental europeo. Esto permitiría a los Estados Unidos focalizarse en la región que más le preocupa, la del Indo-Pacífico, donde la presencia militar europea se puede admitir como secundaria. La labor de orfebrería consistirá, no obstante, en alinear aceptablemente estas opciones y en recabar la aquiescencia general.

Este *hard power* europeo reforzado, referido tanto a capacidades militares como a una mayor coordinación en el empleo de la fuerza, permitiría a la Unión hacerse cargo, en palabras del alto representante Borrell, de su vecindario inmediato¹⁵. No en vano una pléyade de conflictos armados está en situación activa o de latencia desde las costas del golfo de Guinea, el Sahel, el Cuerno de África, la península arábiga, Oriente Medio y el Cáucaso, hasta el corazón de Europa: los Balcanes, Ucrania o Bielorrusia. La mala noticia es que una mayor presencia militar en cualquiera de estos escenarios difícilmente suscitará la unanimidad de los 27, y se tendrá que ver reducida a una intervención *of the willing*, caso por caso, como ocurre actualmente en el Sahel con el impulso de Francia.

Menos obstáculos deberá suponer alcanzar acuerdos en materias de mutuo interés para todos: la proliferación nuclear, los ciberataques, las campañas de desinformación, las amenazas híbridas, la reacción ante catástrofes, el crimen organizado o el terrorismo transnacional. El persistente desencuentro en torno a los gastos en defensa, el tantas veces reclamado 2 % del PIB, si bien no está cerca de ser alcanzado, sí está siendo paulatinamente solventado... por la mayor parte de los aliados.

El idílico reparto del trabajo entre ambas orillas del Atlántico choca, sin embargo, con ciertos intereses y puntos de vista muy diferentes a uno y otro lado del océano. La preocupación, muy comprensible por otra parte, que para Norteamérica supone el

¹⁴ DÍAZ RODRÍGUEZ, Joel. *La OTAN después de los 70: desafíos y redefinición de la alianza*.

Documento Marco IEEE 08/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM08_2020JOEDIA_OTAN70.pdf

¹⁵ J. Borrell: «No seremos creíbles en nuestra ambición de ser un actor geopolítico si no somos capaces de resolver los problemas de nuestra vecindad inmediata», 8 de octubre de 2019. Disponible en:

<https://analytiks.es/debate/josep-borrell-jefe-diplomacia-europa/>

impresionante rearme y la modernización del Ejército Popular de Liberación de China¹⁶, hace que la potencia occidental empuje decididamente a la OTAN en su viraje *go global*. Pero, aunque la penetración militar china en África¹⁷ también preocupa en Bruselas, la naturaleza de este desafío para los europeos es muy distinta a la que sienten los Estados Unidos en los lejanos, para nosotros, mares de China Oriental y Meridional. Por otra parte, Rusia es, en mayor medida incluso, factor de disenso generalizado dentro y fuera de la Unión. Según el informe *OTAN 2030*, este país «es la principal amenaza militar para la OTAN»¹⁸, lo cual, siendo cierto, es interpretado con mayor urgencia en el este de Europa que en el sur. El presidente Biden, de nuevo en la Conferencia de Múnich, se alinea más claramente con los primeros¹⁹. Sin minusvalorar la asertividad rusa, hay Estados miembros que prefieren buscar vías de negociación que permitan compaginar la presión sobre el Kremlin con las imprescindibles relaciones comerciales, especialmente en materia de energía.

Otro de los argumentos recurrentes para objetar el avance decidido en la consolidación de una mayor Autonomía Estratégica en materia de defensa es el de que hay que evitar duplicidades y gastos redundantes entre la OTAN y la UE. Iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), su dotación económica mediante el Fondo Europeo de Defensa (EDF) o el «cuartel general» para operaciones militares (MPCC) son vistos en Washington como una amenaza para su propia industria de defensa y como un dispendio innecesario por algunos aliados. Tal vez; pero algún precio se ha de pagar si no se quiere que el esfuerzo en favor de la autonomía europea corra la misma suerte que iniciativas parecidas pretéritas.

Más allá del (very) *hard power*

Que la Unión Europea tenga un mayor peso específico en el ámbito de su propia Seguridad y Defensa, como acabamos de ver, va indisolublemente ligado a una

¹⁶ «China aumenta ligeramente presupuesto militar para 2021 (+6,8%)», *Infobae*, 5 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/03/05/china-aumenta-ligeramente-presupuesto-militar-para-2021-68/>

¹⁷ BAQUÉS, J. «Las claves de la presencia china en Yibuti», *Global Strategy*, 23 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://global-strategy.org/las-claves-de-la-presencia-china-en-yibuti/>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ J. Biden: «El Kremlin ataca nuestras democracias y utiliza la corrupción como arma para socavar nuestro sistema de gobierno», 19 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/declaraciones-del-presidente-biden-en-la-conferencia-virtual-de-seguridad-de-munich-2021/>

presencia equivalente en todas las áreas de las relaciones internacionales. El curso del enfrentamiento entre los dos colosos —China y Estados Unidos— por la primacía económica y tecnológica coloca al resto de participantes del orden multipolar en la tesitura de buscar un perfil propio, con todos los riesgos que ello conlleva de desairar a alguno de los dos grandes; o de alinearse con uno de ellos, lo cual es probablemente peor todavía. Este dilema es muy evidente, por poner un ejemplo, entre los países del sudeste asiático, que se encuentran, literalmente, en medio de la contienda. Aunque no tan directamente concernida en lo geográfico, la Unión Europea se ve igualmente obligada a posicionarse en la guerra económica y tecnológica, además de geopolítica, entre chinos y norteamericanos. Por si estas tensiones no bastaran, la Unión ha de manejar además las más cercanas, y no menos preocupantes, relaciones con su vecino inevitable, Rusia.

Las primeras indicaciones provenientes de Washington contienen, a partes iguales, deseos de colaboración y mejores relaciones, junto con llamadas apremiantes a arrimar el hombro frente a las potencias revisionistas²⁰. Esta combinación de buenas palabras y de advertencias para que Europa se sitúe en el lado correcto de la trinchera no son recibidas con entusiasmo en las capitales del viejo continente, que prefieren establecer sendas agendas trasatlánticas para China y para Rusia en las que, a diferencia de Biden, se maticen las líneas rojas... al menos mientras sea posible²¹.

Los más escépticos no verán con buenos ojos algunas de las afirmaciones que se están generalizando y en las que distinguidos dirigentes europeos emplean ya, indistintamente, las expresiones Autonomía Estratégica y Soberanía Estratégica. «¡Soberanía!». No se trata de un *lapsus linguae* anecdótico, sino que forma parte del lenguaje oficial en, sin ir más lejos, los dos grandes Estados de la Unión, Francia y Alemania. La canciller Merkel y el presidente Macron coincidieron en usar, repetidamente, el término *soberanía* en una reciente videoconferencia²². Con similares palabras, el nuevo líder de la CDU alemana, Armin Laschet, afirmó que «la Soberanía Estratégica (de la UE) es garantía de capacidad

²⁰ «Biden: «Demostremos a nuestros nietos que la democracia funciona»», *ABC*, 21 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-biden-demostremos-nuestros-nietos-democracia-funciona-202102200107_noticia.html

²¹ Ibidem.

²² «Merkel quiere una UE equidistante entre EE. UU. y China», *ABC*, 5 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-merkel-quiere-equidistante-entre-eeuu-y-china-202102051911_noticia.html

de actuar y de autoafirmación... también es garantía de libertad de elección en tiempos de crisis»²³.

Conclusiones

Autonomía o soberanía, la inevitabilidad de una mayor presencia global de la Unión Europea parece fuera de discusión, a pesar de las reticencias de Stoltenberg y de los gestos de desaprobación norteamericanos²⁴. Muy difícil, sin embargo, será encontrar dentro de la propia Unión los necesarios consensos para establecer el alcance último de esta legítima ambición. Y tal vez más difícil todavía será recabar los apoyos necesarios fuera de sus fronteras, en los Estados Unidos sobre todo, y sobreponerse a los palos que determinadas potencias adversarias pondrán en las ruedas de la maquinaria europea. Pero la competitividad desaforada, la *great power competition*, en este orden internacional multipolar en el que nos encontramos no deja otra alternativa razonable.

Europa puede ser una de las *great power* utilizando el vaticinio de Joschka Fischer²⁵, pero será, en todo caso, una potencia diferente. Más activa que de costumbre en el empleo de su *hard power*, integrándolo en el incuestionado marco de seguridad trasatlántica y enfocado, como tarea complementaria, a la gestión del difícil entorno geográfico inmediato. Al mismo tiempo, en línea con la tradicional imagen de potencia amable, la Unión Europea impulsará, con clara vocación de liderazgo mundial, políticas de transición energética, de respeto al medioambiente, el estado de bienestar y la gobernanza global basada en normas. Europa no va a dejar de ser Venus, pero al mismo tiempo quiere ser Marte. ¿Esquizofrenia? No, más bien un aterrizaje forzoso en el mundo de lo real.

El camino será largo y sinuoso. No se pueden ignorar, ni minusvalorar, las dificultades endógenas y las de origen externo, pero alcanzar una amplia Autonomía Estratégica (¿o soberanía?) de la Unión Europea es un objetivo tan esquivo como irrenunciable que no solucionará como por ensalmo todos nuestros problemas, pero sin el que nuestros

²³ *Política Exterior*, n.º 199, enero de 2021. Disponible en:

<https://www.politicaexterior.com/articulo/relaciones-transatlanticas-y-poder-difuso/>

²⁴ Carta de la vicesecretaría de Defensa de los Estados Unidos en la que expresa profundo desacuerdo con las iniciativas europeas en materia de desarrollo de capacidades, PESCO, EDF... 1 de mayo de 2019. Disponible en: file:///C:/Users/frand/Downloads/Ellen_Lord_Mogherini.pdf

²⁵ FISCHER, J. «What kind of great power can Europe become?», *New Europe*, 31 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.neweurope.eu/article/what-kind-of-great-power-can-europe-become/>

problemas no harán sino multiplicarse... Autonomía/Soberanía Estratégica europea: «ni contigo, ni sin ti tienen mis males remedio; contigo porque me matas, sin ti porque yo me muero».

*Francisco José Dacoba Cerviño**

General de Brigada ET

Director del IEEE

@fran_dacoba

14/2021

7 de abril de 2021

José Pardo de Santayana

Y China, ¿qué? ¿Habrán un «telegrama largo» para la UE?

Y China, ¿qué? ¿Habrán un «telegrama largo» para la UE?

Resumen:

El famoso «telegrama largo» de Kennan, que sirvió de inspiración a la respuesta de contención frente a la Unión Soviética durante la Guerra Fría, es toda una lección de cómo elaborar una estrategia ante retos geopolíticos de gran magnitud y complejidad. Al releerlo no podemos dejar de asombrarnos por la clarividencia del joven diplomático norteamericano.

Ahora se necesitaría otro documento similar para afrontar el desafío presentado por una China revisionista. Nos enfrenamos a serios dilemas para las estrategias de seguridad de las naciones occidentales. Sea cual fuere la línea de acción escogida por Washington, la única alternativa que invita a la esperanza es a una valiente apuesta por una UE de corte federal. Sus Estados por separado ya no tienen masa crítica geopolítica suficiente para ser dueños de su propio destino.

Palabras clave:

Telegrama largo, Kennan, URSS, contención, China, EE. UU., UE, estrategia, 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.

What about China? Will there be a 'long telegram' for the EU?

Abstract:

Kennan's famous 'long telegram', which inspired the containment response to the Soviet Union during the Cold War, is a lesson in how to elaborate a strategy to cope with geopolitical challenges of great magnitude and complexity. In rereading it we get amazed by the farsightedness of the young American diplomat.

A similar document would now be needed to meet the challenges presented by a revisionist China. We face serious security policy dilemmas for the Western nations. Whatever the course of action chosen by Washington, the only alternative that invites hope is a courageous commitment to a federal EU. Their individual States no longer have enough geopolitical critical mass to master their own destiny.

Keywords:

Long telegram, Kennan, USSR, containment, China, U.S. EU, strategy, security.

Introducción

Recientemente, Josep Piqué escribía en *Política Exterior* que «EE. UU. y Occidente necesitan con urgencia una hoja de ruta clara, un nuevo “telegrama largo” para afrontar el desafío presentado por China»¹. El momento no puede ser más oportuno. Este año se cumplen dos aniversarios, el 75.º de la redacción del Telegrama Largo y el 30.º de la disolución de la Unión Soviética (URSS), dos hechos estrechamente vinculados entre sí. El colapso soviético fue, en gran medida, consecuencia de la estrategia de contención propuesta por George Kennan, con la singularidad de que, al releer hoy tanto aquella misiva diplomática como el artículo titulado «The source of Soviet conduct», publicado un año después en *Foreign Affairs* con el seudónimo «X», no podemos dejar de asombrarnos por la clarividencia del entonces joven encargado de negocios norteamericano.

En el «telegrama largo», enviado desde Moscú el 22 de febrero de 1946, Kennan analiza detalladamente la cosmovisión y personalidad estratégicas de la URSS de Stalin, producto de la ideología del Partido Comunista Soviético (PCUS) y de la experiencia histórica rusa, y llega a la conclusión de que EE. UU. se enfrenta «a una fuerza política empeñada fanáticamente en la creencia de que no puede haber un *modus vivendi* permanente con EE. UU., que es deseable y necesario que la armonía de la sociedad estadounidense sea perturbada, que su forma tradicional de vida sea destruida y que la autoridad internacional de su Estado sea arruinada, para asegurar el poder soviético»².

Teniendo en cuenta que «los soviéticos eran con mucho la fuerza más débil» y que eran «pacientes, flexibles y muy sensibles a la lógica de la fuerza», el diplomático norteamericano proponía la contención como línea de acción a largo plazo, poniendo gran confianza «en la salud y el vigor de la propia nación norteamericana, en sus métodos y su concepción de la sociedad humana». Eran, pues, las propias contradicciones del sistema de poder dirigido con mano de hierro desde el Kremlin las que debían terminar por socavar los cimientos del peligroso rival de la incipiente Guerra Fría. De ese modo, al final, la sólida torre del bloque comunista se derrumbaría por su propio peso.

¹ PIQUÉ, Josep. «EEUU necesita un “telegrama largo” sobre China», *Política Exterior*, 5 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/eeuu-necesita-un-telegrama-largo-sobre-china/>

² KENNAN, George F. *The Long Telegram*, 22 de febrero de 1946. Los entrecorridos que van a continuación proceden todos de este documento.

En la actualidad, el gran reto geoestratégico es cómo afrontar el desafío presentado por China, la gran potencia emergente cuyo ascenso en todos los ámbitos está transformando los principales parámetros desde los que interactúan y se interpretan las relaciones globales de poder. Lógicamente, lo esencial es cómo se plantea la cuestión en EE. UU. La UE y España deben, pues, encontrar su encaje en función de lo anterior, así como de sus propias consideraciones.

El asunto es doblemente importante porque, tras la incuestionable victoria que supuso la superación de la Guerra Fría y la primera década del hegemonismo estadounidense que le siguió, desde el 11S, un Occidente demasiado optimista y confiado en sus propias capacidades y referencias parece haber perdido la brújula para encontrar la respuesta más adecuada a los retos estratégicos que han ido surgiendo. Jessica T. Mathews lo presenta en *Foreign Affairs* con un lenguaje descarnado: «Cuando la gente en otros lugares mira la actuación de Washington en las últimas dos décadas, no ve un liderazgo que inspire confianza. Lo que ve, en cambio, son una serie de desastres realizados por Washington, entre ellos principalmente la invasión de Irak en 2003, la subsiguiente desestabilización de gran parte de Oriente Medio y la crisis financiera mundial de 2008»³.

El propósito de este documento es analizar las lecciones que podemos aprender del proceso de generación de la estrategia tan brillantemente realizado por George Kennan y reflexionar sobre cómo un sabio análisis de una situación «tan intrincada, delicada y extraña a nuestra manera de pensar» puede poner las bases para un diseño estratégico exitoso, aplicado en este caso a las relaciones con el gigante asiático. Se llega a la conclusión de que únicamente con una EU de corte federal, integrada de verdad y fuerte, se puede pensar en disponer de una estrategia que esté a la altura de los tiempos.

Cosmovisión estratégica soviética

Para el culto y profundo conocedor tanto de la historia y cultura rusas como de la URSS de aquellos tiempos, la personalidad política del poder soviético era el producto de la ideología marxista en su propia interpretación y aplicación y de las circunstancias del poder ejercido durante casi tres décadas en Rusia. El capitalismo (pensaba la élite

³ MATHEWS, Jessica T. «Present at the Re-creation? U.S. Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2021.

política soviética) no solo llevaba la semilla de su autodestrucción, sino que se opondría al triunfo de la revolución proletaria allí donde esta se presentara, por lo que el imperialismo, la fase final del capitalismo, conducía inevitablemente a la guerra: de ahí el innato antagonismo entre capitalismo y socialismo. Sin embargo, «la teoría de la inevitabilidad de la eventual caída del capitalismo tenía la afortunada connotación de que no había prisa al respecto»; el Kremlin podía ser, pues, paciente y flexible en la pugna contra las potencias antagonistas⁴.

Estos preceptos se veían reforzados por las lecciones de la historia rusa de siglos de oscuras batallas contra fuerzas nómadas en la vasta llanura no fortificada de la estepa. «Allí la precaución, la circunspección, la flexibilidad y el engaño eran cualidades imprescindibles que encontraban una apreciación natural en la dimensión oriental de la mente rusa. La dirección soviética no tendría pues reparos en retirarse frente a fuerzas superiores».

Las circunstancias del periodo inmediatamente posterior a la revolución —la guerra civil y la intervención extranjera, junto con el hecho evidente de que los comunistas representaban solo una pequeña minoría del pueblo ruso— hicieron necesaria la instauración del poder dictatorial, sostenido por un despiadado aparato represivo. La oposición interna y externa hizo que los mecanismos de terror se consolidaran. Esto, junto con la durísima experiencia de la Segunda Guerra Mundial, dejó a la sociedad exhausta y desmotivada. A ello hay que sumar que el marxismo, que había situado el modelo de producción en el centro de la interpretación de toda la realidad, resultaba muy ineficiente precisamente por su modelo de producción. «La rigidez ideológica y la lógica represiva crearon una ficción canonizada en la filosofía soviética por los excesos ya cometidos en su nombre».

Al mismo tiempo, su concepto de poder, que no permitía organización autónoma alguna fuera del propio PCUS, requería que su dirección fuera el único depositario de la verdad, lo que se traducía en la infalibilidad del Kremlin y la disciplina de hierro del partido. «Esto no significaba que la verdad fuera constante, sino que era creada, a todos los efectos, por el propio liderazgo soviético» según las necesidades, con contumaz orientación al objetivo final del triunfo revolucionario. Una vez establecida por el PCUS una

⁴ X (KENNAN, George F.). «The source of Soviet conduct», *Foreign Affairs*, julio de 1947. Los entrecomillados de este apartado proceden todos de este documento.

determinada línea de acción, toda la maquinaria gubernamental se movía inexorablemente en dicho sentido. «El efecto acumulativo de estos factores dio a todo el aparato subordinado del poder soviético una obstinación inquebrantable y una firmeza en su orientación». Como no se podía apelar a la lógica de la razón ni a propósitos comunes, tampoco era posible encontrar enfoques mentales comunes. Por esta razón, «para los oídos del Kremlin los hechos hablaban más fuerte que las palabras».

Estas consideraciones hacían que «la diplomacia soviética fuera a la vez más fácil y más difícil de tratar que la de líderes individuales agresivos como Napoleón o Hitler». Por un lado, era más sensible a la fuerza contraria, más dispuesta a ceder en ciertos sectores cuando sentía que esa fuerza era demasiado fuerte y, por lo tanto, más racional en la lógica del poder. Por otro lado, no podía ser derrotada o desanimada fácilmente por una sola victoria de sus oponentes. «Los rusos esperaban un duelo de duración infinita, y veían que ya habían conseguido grandes éxitos».

Estrategia de respuesta

En opinión de Kennan, «la persistencia paciente que caracterizaba al liderazgo soviético podía ser contrarrestada de manera eficaz, no por actos esporádicos que representaran los caprichos momentáneos de la opinión democrática, sino únicamente mediante políticas inteligentes a largo plazo, políticas no menos estables en su propósito, y no menos variadas e ingeniosas en su aplicación, que las de la propia URSS»⁵. Con el tiempo se llegaría a un punto donde incluso la dictadura más cruel terminaría teniendo que ceder ante la realidad económica y psicológica de una sociedad ineficiente y desmoralizada en una contradicción cada vez mayor con los postulados ideológicos.

La principal incertidumbre sobre la vida política de la URSS se derivaba de los momentos de transferencia del poder de un individuo o grupo de individuos a otro. «Se podía suponer que incluso dentro de una organización tan disciplinada como el PCUS debía haber una creciente divergencia de edad, perspectiva e interés entre la gran masa de miembros del Partido, solo recientemente reclutados, y la pequeña camarilla autoperpetuada de la cúpula dirigente». El eventual rejuvenecimiento de las esferas superiores de autoridad, que habría de ser solo una cuestión de tiempo, podría tener

⁵ *Ibid.*

lugar tranquila y pacíficamente, pero «¿qué ocurriría si los rivales en la búsqueda del poder superior apelaran finalmente a estas masas políticamente inmaduras e inexpertas para encontrar apoyo para sus respectivas reivindicaciones?». Si esto llegara a suceder, podrían producirse consecuencias extrañas para el Partido Comunista, porque la mayoría de sus miembros únicamente conocían las prácticas de disciplina y obediencia de hierro y no las artes del compromiso y el acuerdo.

En particular, pensaba el diplomático norteamericano —como de hecho fue el caso con Gorbachov, especialmente tras el desastre de Chernóbil (figura 1), donde la propia cúpula del Partido perdió la fe en sus presupuestos ideológicos—, que si la unidad del PCUS, y en consecuencia su eficacia como instrumento político, se viera dañada, «la Rusia soviética podría transformarse de la noche a la mañana de una de las sociedades más fuertes a una de las más débiles y lamentables».

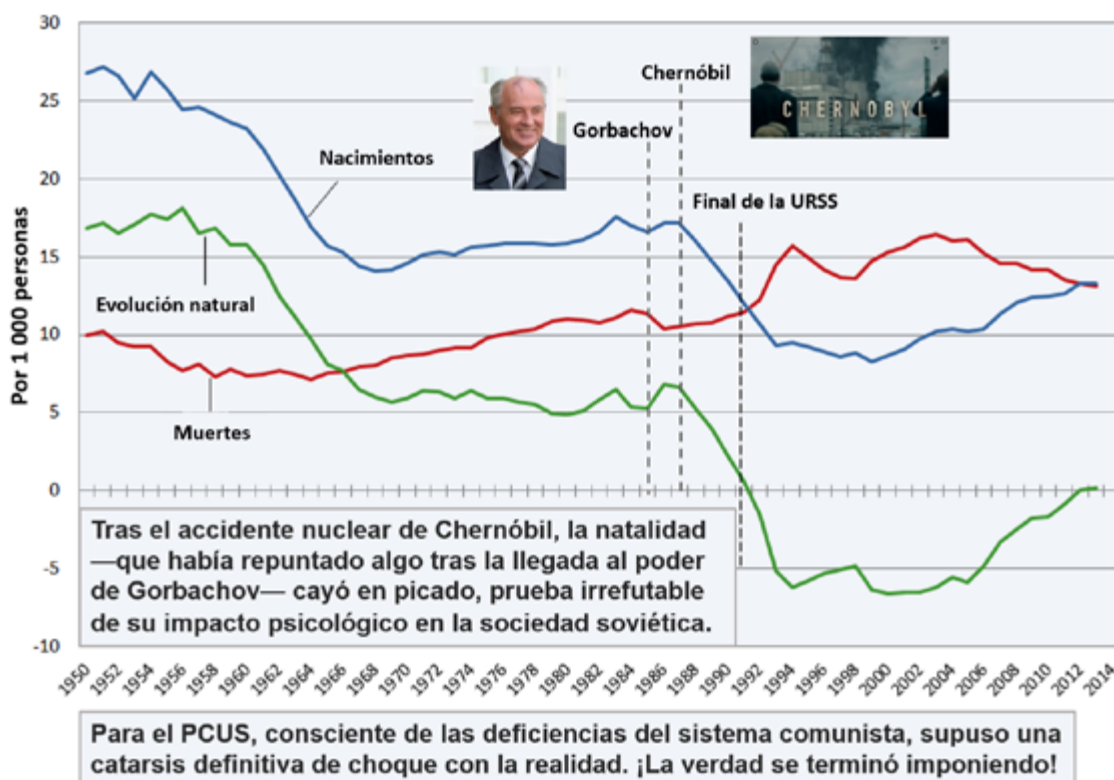


Figura 1. Evolución de los principales indicadores demográficos de Rusia de 1950 a 2014. Fuente. Elaboración propia.

Además, frente al mundo occidental Rusia seguía siendo con mucho la parte más débil. La política soviética era altamente flexible, pero la sociedad soviética contenía deficiencias que progresivamente debilitarían su potencial total, «lo que justificaría que

EE. UU. se empeñara con una confianza razonable en una política de contención firme, diseñada para enfrentar a los rusos con una fuerza contraria inalterable en cada punto donde mostraran signos de usurpación de los intereses de un mundo pacífico y estable».

La política estadounidense no debía limitarse a mantener la línea y esperar lo mejor. EE. UU. debía influir en los acontecimientos internos tanto dentro de Rusia como del movimiento comunista internacional, para crear en el mundo «la impresión de ser un país que sabe lo que quiere, capaz de afrontar con éxito sus problema internos, con la responsabilidad de una potencia mundial y con la vitalidad espiritual para reivindicarse entre las principales corrientes ideológicas de la época porque la «paralítica decrepitud del mundo capitalista» era la piedra angular de la filosofía comunista». En contraposición, «los objetivos del comunismo ruso debían palidecer, parecer estériles y quijotescos, desvaneciéndose así las esperanzas y el entusiasmo de los partidarios comunistas aliados e imponiendo una tensión adicional a la política exterior del Kremlin». Del mismo modo, las muestras de indecisión, desunión y desintegración interna dentro de EE. UU. tendrían un efecto estimulante en todo el movimiento comunista.

De ese modo, Washington, al aumentar enormemente las tensiones bajo las que operaba la política soviética, impondría al Kremlin un grado mucho mayor de moderación y circunspección para promover tendencias que impulsaran ya fuese la ruptura o la suavización gradual del poder soviético. «Ningún movimiento mesiánico —y particularmente no el del Kremlin— puede enfrentarse indefinidamente a la frustración, sin ajustarse de alguna manera a la lógica del estado de cosas».

Por lo tanto, la decisión recaía en gran medida en la gran potencia norteamericana. «El tema de las relaciones soviético-estadounidenses era, esencialmente, una prueba del valor general de EE. UU. como nación entre las naciones. Para evitar su destrucción únicamente necesitaba estar a la altura de sus mejores tradiciones y demostrar que era digno de ser preservado como una gran nación».

China no es la Unión Soviética

Según Kevin Rudd, ex primer ministro de Australia, una de las pocas cosas en las que Washington y Pekín están de acuerdo en estos días es que la contienda entre ambos países entrará en una fase decisiva en los próximos años, una década en que se vivirá peligrosamente. «Independientemente de las estrategias que sigan las dos partes o de

los acontecimientos que se desarrollen, la tensión entre EE. UU. y China aumentará y la rivalidad se intensificará; es inevitable. La guerra, sin embargo, no lo es»⁶.

Mientras que Washington ve los avances de China como un desafío al actual sistema internacional y su posición de liderazgo, Pekín percibe las acciones de EE. UU. como un esfuerzo para impedir el desarrollo de China, y en última instancia también como una amenaza para la posición de gobierno del PCCh. Las controversias sobre el comercio, la tecnología, el mar Meridional de China, Taiwán y Hong Kong son ejemplos recientes del deterioro de la relación chino-estadounidense, con implicaciones de alcance global que pueden presionar a otros Estados para que tomen posición en la lucha entre ambos colosos⁷.

El dilema en Occidente es, pues, triple: evitar a toda costa la catástrofe que se derivaría de una guerra entre las grandes potencias; diseñar una estrategia que impida el ascenso de China a la primacía global; y, si esto no es posible a un precio razonable, encontrar el mejor encaje posible en el orden internacional que se derivaría de la emergencia del gigante asiático, lo que supondría el final definitivo de un orden internacional configurado por los ideales democráticos de inspiración occidental.

Al comparar la situación provocada por la URSS con el actual reto de la emergencia de la República Popular China (RPCh), debemos empezar reconociendo que Pekín sí que estaría dispuesto a encontrar un *modus vivendi*, aunque solo fuera porque esto allanaría su camino para convertirse en la primera potencia mundial. «El PCCh confía cada vez más en que, para finales de esta década, la economía de China habrá superado finalmente a la de EE. UU. como la más grande del mundo en términos de PIB clásico. Mientras tanto, la potencia asiática sigue avanzando también en otros frentes»⁸. Washington, por el contrario, considera que las políticas de entendimiento con China no han dado los resultados esperados y teme que cualquier tipo de *modus vivendi* termine de dar la puntilla a lo que queda del orden internacional liberal, abriendo el camino a un sistema internacional muy incierto donde Washington y Pekín compitan por el liderazgo global en condiciones cada vez más favorables a China.

⁶ RUDD, Kevin. «Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation from Ending in Calamity», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2021.

⁷ ALMÉN, Oscar; ENGLUND, Johan; OTTOSSON, Björn. «Great Power Perceptions How China and the U.S. view each other on political, economic and security issues», FOI-R-5040-SE, enero de 2021. FOIR5040.pdf

⁸ RUDD, Kevin, *op. cit.*

Por otra parte, cuando Deng Xiaoping afirmó que «no importa si el gato es blanco o negro, lo importante es que cace ratones», devolvió al PCCh el contacto con la realidad y dio primacía a la eficacia de las políticas sobre la ideología⁹. El actual Estado chino no está construido sobre una gran falsedad, aunque muchas de sus premisas colisionen con la visión occidental de las cosas, y muy en concreto de los derechos humanos. El Partido tiene un discurso que el pueblo entiende y un proyecto de recuperación de la grandeza perdida que la nación comparte. El pragmatismo chino supone, además, que Pekín, a diferencia del Moscú soviético, no tiene ningún interés capital en promover una ideología o modelo concretos.

En las últimas cuatro décadas, el Dragón Rojo, que ha sacado importantes lecciones de lo que salió mal en la URSS, ha dado un salto espectacular en las condiciones de vida de la población, lo que le otorga una enorme legitimidad ante su ciudadanía, con un respaldo popular de cerca del 80 %. El nacionalismo, instigado desde las instancias de poder, que instrumentaliza el siglo de las humillaciones, está generando una gran cohesión de la nación china detrás de sus líderes, pudiendo considerarse a aquella más resiliente que a la propia sociedad estadounidense, fracturada tras la etapa de Trump y cansada de sus responsabilidades internacionales.

Carece, pues, de sentido emprender una estrategia de contención. En este caso, es la gran potencia norteamericana la que actúa bajo la presión del tiempo y no hay razones de peso para pronosticar el colapso chino, una sociedad, sin duda, con muchas contradicciones —ninguna de ellas insuperable—, pero que, en las últimas décadas, ha demostrado una asombrosa capacidad para sobreponerse a las dificultades que se le han ido presentando.

Los puntos más vulnerables del régimen chino son las aspiraciones separatistas de los territorios de Sinkiang y Tíbet, frente a los que China ha impuesto una implacable política represiva, y el potencial arraigo de movimientos democratizantes que pudieran cuestionar la legitimidad del PCCh. Este es consciente de ello y se ha dotado de medios muy avanzados para el control de la población. Al mismo tiempo, para afrontar mejor la resistencia de otras potencias a su imparable ascenso, Xi Jinping ha concentrado mucho poder en su persona y reclama que el Partido cierre filas en torno a su liderazgo.

⁹ SHAMBAUGH, David; YAHUDA, Michael. *International Relations of Asia*. 2.ª edición. Rowman & Littlefield, 2014.

Washington teme al expansionismo chino —al menos en su entorno inmediato, sin olvidar la reunificación con Taiwán—, algo que ha caracterizado a casi todas las potencias dominantes anteriores, incluido EE. UU. China, que fue víctima desde mediados del siglo XIX a mediados del XX de las ambiciones expansionistas de las potencias occidentales —además de las de Japón y de Rusia—, es inmune a las consideraciones morales de Washington o de las capitales europeas. Sin embargo, una gran potencia comercial como ella necesita un contexto internacional razonablemente estable.

¿Una estrategia de confrontación?

En un documento anónimo, de un ex alto funcionario del Gobierno estadounidense con gran conocimiento y experiencia en China, publicado con el desvelador título de *The Longer Telegram: Towards A New American China Strategy*, se propone una estrategia de enfoque integral, detallando la forma de ejecutarla, en unos términos que invitan a la comparación con el histórico documento de George Kennan¹⁰.

Partiendo de la convicción de que «el ascenso de China, debido a la escala de su economía y de sus fuerzas armadas, a la velocidad de su avance tecnológico y su cosmovisión radicalmente diferente a la de los EE. UU., impacta profundamente los principales intereses nacionales estadounidenses y que la China de Xi Jinping ya no es solo un problema para la primacía de EE. UU., sino que presenta un reto serio para todo el mundo democrático», el autor propugna una respuesta de confrontación a la que convoca a todos los aliados de Washington para hacer que China regrese al *statu quo* estratégico anterior a Xi Jinping.

Sería extremadamente peligroso, afirma, plantear una estrategia frente a la RPCh basada en la suposición de que el sistema chino está inevitablemente destinado a colapsar desde dentro, mucho menos en hacer del «derrocamiento del PCCh» el objetivo declarado de dicha estrategia. Esta debe aprovechar las oportunidades que presenta la división en el seno del Partido sobre la dirección de Xi Jinping y sus vastas ambiciones. «Los miembros veteranos del partido están muy preocupados por la dirección política de

¹⁰ «The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy», *Atlantic Council strategy papers*, The Scowcroft Center for Strategy and Security, 2021. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>

Xi e indignados por su permanente demanda de lealtad absoluta. Temen por sus propias vidas y por el futuro sustento de sus familias. De particular toxicidad política son los informes desenterrados por los medios internacionales de la riqueza amasada por la familia de Xi y los miembros de su círculo político íntimo, a pesar del vigor con el que este ha llevado a cabo la campaña anticorrupción»¹¹.

El foco central debe dirigirse, pues, a las líneas de fractura de la política interna china en general y, en relación con el liderazgo de Xi en particular, para «hacer que los líderes de élite china lleguen a la conclusión colectiva de que lo mejor para el país es seguir operando dentro del orden internacional liberal liderado por EE. UU., en lugar de construir un orden rival, y que está en el mejor interés del PCCh, si desea permanecer en el poder en el país, no intentar expandir las fronteras de China o exportar su modelo político más allá de las costas de China»¹².

Para ser eficaz, según el autor desconocido, la estrategia de EE. UU., plenamente coordinada con los principales aliados para que se adopten medidas conjuntas en respuesta a la RPCh, debe comenzar por atender las debilidades económicas e institucionales internas de China, apelando a la famosa sentencia de Clinton: «¡Es la economía, estúpido!». Además, «EE. UU. tendría que reequilibrar su relación con Rusia, le guste o no».

Se trata, así, de un planteamiento, sin duda inteligente, que propone lo mismo de lo que se acusa a la RPCh y que requiere de un gran frente de aliados democráticos que ponga su confianza y su futuro en manos de Washington.

Sin embargo, parece contraproducente porque, con gran probabilidad, conseguiría lo contrario de lo que pretende, realimentando aún más la espiral de rivalidad. Claudicar ante las presiones norteamericanas supondría para la RPCh aceptar la superioridad moral y el liderazgo de la gran potencia occidental, algo que repugna a la mentalidad china, más aún viniendo después del trato que la China imperial recibió durante el siglo de las humillaciones. Ahora, China, superada la fase de desarrollo y perfil bajo que Deng previó necesaria, se siente fuerte y cree que ha llegado el momento de volver a la normalidad histórica.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Tampoco parece previsible que el *establishment* de Washington vaya a asumir fácilmente una política de entendimiento con Rusia, sin la cual las posibilidades de éxito caerían drásticamente. Por último, se pide a los aliados tanto occidentales como asiáticos que confíen su desarrollo económico y su seguridad a una apuesta que pondría a todos bajo una gran presión y, en caso de fracaso, dejaría a los Estados más vulnerables a los pies de los caballos chinos.

Cualquier estrategia que pretenda detener la emergencia de la RPCh y forzarla a volver al orden internacional anterior tendría mucho en común con este intento cuestionable, aunque intelectualmente sugerente, para afrontar el desafío presentado por una China revisionista. Toda opción en dicho sentido tendría el inconveniente principal de que, de no conseguir su objetivo —algo bastante probable, dado que los aliados asiáticos de EE. UU. no desean alinear las posiciones estratégicas y económicas, como indica la reciente firma de RCEP—¹³, dejaría un panorama geopolítico todavía más tenso, altamente inflamable y cada vez más difícil de abordar.

El *Strategic Survey 2019* ya afirmaba: «El orden global basado en normas es ahora objeto de nostalgia estratégica occidental»¹⁴. Intentar rebobinar la última década de evolución del orden internacional para volver a la casilla de salida es poco realista y contrario a la más elemental sabiduría.

Sin embargo, no se puede desistir en el esfuerzo para que el panorama global se configure lo mejor posible, sin renunciar, al menos allí donde se encuentre el consenso necesario, a unos valores y unas referencias que han permitido altas cotas de paz y de desarrollo —incluido el de China— y carecen de una disyuntiva mejor.

Ante los difíciles dilemas a los que nos enfrentamos, la única alternativa que invita a la esperanza es una valiente apuesta por una UE de corte federal. Sus Estados por separado ya no tienen masa crítica geopolítica suficiente para controlar su propio destino. Sin embargo, tanto si se mantiene una posición más firme frente a China como si se apuesta por la coexistencia, una Europa fuerte y con personalidad geopolítica propia contribuiría por sí misma a equilibrar a China y estaría en mejores condiciones tanto para

¹³ REINSCH, William Alan; CAPORL, Jack. «At Last, An RCEP Deal», *CSIS Critical Questions*, 3 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/last-rcep-deal>

¹⁴ *Strategic Survey 2019*, International Institute for Strategic Studies (IISS), octubre de 2019.

sumar sus esfuerzos a los de EE. UU. como para defenderse de las ambiciones que una China dominante pudiera tener.

Conclusión

Al releer tanto el «telegrama largo» como *The source of Soviet conduct* no podemos dejar de asombrarnos por la clarividencia de George Kennan, por la profundidad del análisis psicológico e ideológico de la élite política que dirigía con mano de hierro la URSS, por la sabiduría que muestra en la elaboración de la estrategia de contención y por el acierto en la predicción sobre el modo en que sucumbiría el Imperio soviético.

Se trataba de un sistema de poder convencido del antagonismo entre las fuerzas revolucionarias, de las que se consideraba la vanguardia, y las sociedades capitalistas, que harían todo lo posible para perpetuar su sistema de explotación del proletariado. Persuadido de que la historia estaba de su lado, el PCUS era muy flexible y paciente para afrontar dicha batalla. La verdad, al servicio del proyecto revolucionario, era objeto de toda clase de manipulaciones, lo que le hacía refractario a la razón, pero sensible a la lógica de los hechos.

Al mismo tiempo, acosados por dentro y por fuera, los bolcheviques habían puesto en pie una despiadada dictadura, prisionera de una espiral de represión interna. La combinación de rigidez ideológica y gobierno del terror drenaban las energías de la sociedad, desatendía muchas de las necesidades de la población y, a muy largo plazo, el régimen comunista se volvería insostenible. Antes o después la verdad se abriría camino y, al mirarse en el espejo, descubrirían al monstruo.

Gorbachov creyó que podía corregir el rumbo, pero las divisiones dentro del Partido — como había predicho el diplomático norteamericano—, con la inestimable contribución del accidente de Chernóbil, llevaron a la debacle y el castillo de naipes se derrumbó.

La China de Xi Jinping, a diferencia de la URSS, tiene un discurso coherente que el pueblo entiende y un proyecto de recuperación de la grandeza perdida que el corazón de la nación —la etnia han— comparte. La RPCh ha sabido resolver los problemas materiales de su población y cuenta por ello con un respaldo popular de cerca del 80 %.

Como preveía que EE. UU. haría resistencia a su ascenso a la cumbre del poder mundial, el PCCh ha apelado al nacionalismo e instrumentaliza el siglo de las humillaciones para

cerrar filas frente a la injerencia exterior. La política represiva en los territorios periféricos y el creciente control de la población en general son actitudes defensivas frente la percibida amenaza que las ideas democráticas suponen para la integridad territorial, la cohesión nacional y el liderazgo del PCCh. El resultado es una China determinada, resiliente y dispuesta a recuperar la centralidad perdida, que ha puesto la confianza en su tamaño y la vitalidad de su economía, pero que no pretende imponer su propio modelo a los demás.

El tiempo juega a su favor y el régimen político tiene pleno control del gigante asiático. No parece que haya ninguna estrategia con garantías que permita pensar en detener su ascenso a un precio razonable. Difícilmente se podrá dictar a la RPCh lo que deba hacer dentro de sus fronteras, pero el mundo sigue siendo muy grande y hay muchos actores que seguirán influyendo en el devenir histórico.

La pugna está servida. Entran en juego dinámicas de la geopolítica clásica, pero también compiten factores inmateriales de valores, creencias e ideologías, así como la eficacia de los distintos modelos de sociedad.

En este contexto, la UE debe reconocer que hay un «telegrama corto» para ella: «O esta se integra de verdad, con personalidad geopolítica propia, o corre el peligro de convertirse en objeto de interés arqueológico». Si a esto unimos que las naciones occidentales sean fieles a los valores de justicia, libertad y dignidad humana que son la esencia de la civilización a la que pertenecen, hay esperanza de futuro, indistintamente de lo que China haga o deje de hacer.

Siguen siendo válidas, en un sentido extendido, las palabras de Kennan cuando expresaba «cierta gratitud a la Providencia que, al proporcionar al pueblo estadounidense este desafío implacable, ha hecho que toda su seguridad como nación dependa de que se una y acepte las responsabilidades de liderazgo moral y político que la historia pretende que asuma»¹⁵.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

¹⁵ X (KENNAN, George F.). «The source of Soviet conduct», *Foreign Affairs*, julio de 1947.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

OPINIÓN



Documentos **OPINIÓN**

- 257** La política exterior de China y la comunidad de futuro compartido
- 277** 100 años después del Gran Líbano y un año después de la Revolución del 17 de octubre. ¿Vuelve el Líbano a la casilla de salida?
- 295** ¿El final? El proceso de paz en Sudán del Sur
- 306** El impacto de la COVID-19 en la narrativa estratégica internacional
- 320** China y el mundo árabe. Mirada definitiva hacia el oeste
- 337** África, un sorprendente alumno de la globalización
- 349** El papel del islam en el arraigo del salafismo en África
- 364** El legal finish de la Operación Atalanta
- 376** Miedo y guerra
- 394** Nuevos nacionalismos en una Mali fragmentada
- 406** Repensando el concepto de ciberterrorismo
- 421** Grupo de presión tecnológico estadounidense: ¿una amenaza para la Unión Europea?
- 436** La marina del cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos y la guerra naval asimétrica
- 448** El liderazgo en tiempos de pandemia: cambios y nuevas tendencias para el siglo XXI
- 460** El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional
- 476** Una carrera armamentística en el espacio. ¿Déficit de Derecho Internacional Público?
- 491** Geopolítica de la Luna: el amanecer de una nueva era espacial
- 512** Geopolítica espacial y búsqueda de recursos
- 530** Poder espacial estadounidense. El dominio de lo conocido y lo desconocido

- 543 Etiopía 2021, ¿una nueva etapa en la difícil travesía desde «Etiopía» hacia «Pan-Etiopía»?
- 559 Guerra de drones en el Cáucaso Sur: lecciones aprendidas de Nagorno Karabaj
- 580 El impacto del terrorismo en el lago Chad: crisis humanitaria y políticas necesarias
- 599 Las implicaciones de la llegada de Biden para Irán
- 620 Microgestión de redes sociales: libertad, tecnología y autoritarismo
- 630 Afganistán, ¿vuelta al 2001?
- 656 Pensar en el siglo XXI, limitaciones VUCA
- 668 La transformación digital: un aliado estratégico en la era COVID
- 684 Presencia Marítima Coordinada
- 696 La crisis en el Sahel y la mujer
- 707 Redes sociales: desinformación, adicción y seguridad
- 722 Terrorismo yihadista en Mozambique
- 736 ¿Una tercera estrategia de compensación? Mejor una «gran estrategia»
- 750 Malasia, ¿actor relevante u observador pasivo?
- 765 Consecuencias del golpe de Estado en Mali para la cuestión tuareg y la aplicación de los Acuerdos de Argel
- 783 Tendencias de evolución de la inteligencia militar
- 799 El cambio climático y la cuenca del Mediterráneo: un asunto de seguridad humana
- 813 ¿Una «globalización armada» de China?
- 827 Hidrogeopolítica en la cuenca del Hindu Kush-Himalaya. El ejemplo del Brahmaputra

La política exterior de China y la comunidad de futuro compartido

Resumen:

La llegada de Xi Jinping a los puestos de secretario general del PCCh y de presidente de la Comisión Militar Central, en 2012, y un año más tarde a la presidencia de la República Popular de China, ha acelerado la evolución de la política exterior china y la proliferación de conceptos como «comunidad de futuro compartido», la Iniciativa de la Franja y la Ruta o el «sueño chino de rejuvenecimiento nacional», entre otros. El ya perceptible cambio en la política exterior china nos lleva a una de las grandes cuestiones que hay que analizar en la actualidad. ¿Hacia dónde va China? ¿Qué sistema internacional pretende poner en pie? ¿Pretende reformar el sistema o crear uno nuevo abandonando el actual?

Palabras clave:

China, política exterior, geoestrategia, comunidad de futuro compartido, modelo chino.

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

China's Foreign Policy and the Community of Shared Future

Abstract:

The arrival of Xi Jinping to the posts of Secretary General of the PCCh and Chairman of the Central Military Commission in 2012 and a year later to the presidency of the People's Republic of China has accelerated the evolution of China's foreign policy and the proliferation of concepts such as «community with a shared future», the «Belt and Road Initiative» or the «Chinese dream of national rejuvenation» among others. The already perceptible change in Chinese foreign policy brings us to one of the great questions to be analysed today. Where is China going? What international system does China intend to build? Does China intend to reform the system or to create a new one by abandoning the current one?

Keywords:

China, Foreign Policy, geostrategy, community of shared future, China model.

Introducción

En el año 2016, Wang Yi, ministro de Asuntos Exteriores de China, señalaba en un discurso que «la diplomacia china continuará apoyando el desarrollo pacífico y la cooperación gana-gana, fomentará un contexto internacional favorable a la realización de los dos objetivos centenarios y al sueño chino de una gran renovación nacional y hará nuevas y mayores contribuciones a la paz, al desarrollo y al progreso de la humanidad»¹. Acostumbrados durante años a tener un papel reducido en el escenario internacional, intentando no llamar la atención ante su desarrollo, las doctrinas de Deng Xiaoping que aconsejaban prudencia, discreción y moderación han ido abandonándose en favor de conceptos que están más alineados con el nuevo estatus de China, reflejando el extraordinario cambio operado en el gigante asiático desde 1978.

Ante esta nueva posición en el escenario internacional, el liderazgo chino ha ido, desde 2013, pergeñando una serie de estrategias, planes, conceptos e ideas que, aunque son difusos, maleables, nebulosos y en constante cambio, dan una vaga idea del tipo de sistema internacional al que China aspira y en el que sus intereses se encontrarán resguardados. La llegada de Xi Jinping a los puestos de secretario general del PCCh y de presidente de la Comisión Militar Central, en 2012; y, un año más tarde, a la presidencia de la República Popular de China, ha acelerado el cambio en la política exterior china y la proliferación de conceptos como «comunidad de futuro compartido», la Iniciativa de la Franja y la Ruta o el «sueño chino de rejuvenecimiento nacional», entre otros.

El espectacular crecimiento de China en todos los aspectos del poder de un Estado y el crecimiento y la madurez de su economía, junto a la opacidad del Gobierno chino y la multiplicidad de conceptos abstractos de su política exterior, han vuelto a desempolvar las teorías de la amenaza china, llegando a ser calificada como una potencia revisionista y como un rival estratégico por Estados Unidos tras la victoria de Donald Trump en 2016. Uno de los nuevos conceptos lanzados por la dirigencia china es el de la «comunidad de futuro compartido». Esta va a ser una herramienta clave para conseguir la estabilidad necesaria y lograr el «sueño chino de rejuvenecimiento nacional», y es el vehículo a través del cual China va a comenzar a modelar el sistema regional, exportando su

¹ WANG, Yi. «Work Together to Create a Community of Shared Future for Mankind», *FMPRC*. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1369269.shtml

modelo de gobernanza y su modelo económico. Aunque todavía está en las fases iniciales, esta iniciativa tiene la capacidad de ir transformando y reconfigurando política y económicamente regiones como el Sudeste Asiático o Asia Central, integrándolas cada vez más en un sistema regional con China como núcleo.

La evolución de la política exterior china

La política exterior china se ha visto influida por varios elementos críticos en la historia moderna del país: el llamado «siglo de la humillación»; la creación, en 1921, del Partido Comunista de China; la instauración de la República Popular, en 1949; y el proceso de reformas que hicieron despegar a la economía china tras la muerte de Mao Tse-Tung. Durante el mandato de Hu Jintao y su primer ministro Wen Jiabao, se inauguró la política llamada *heping fazhan*, o 'desarrollo pacífico', que comenzaba a absorber el cambio que se estaba produciendo en el interior de China. Esta ya estaba dejando atrás el estado de subdesarrollo y estaba adquiriendo la conciencia de que ya no era un país más de la periferia, sino que comenzaba a ser una potencia en ascenso y ello entraba en contradicción con las tesis de Deng Xiaoping. En efecto, el crecimiento económico de China durante el mandato de Hu Jintao era ya muy difícil de ocultar. La crisis de 2008 puso de manifiesto la importancia cada vez mayor de China en la economía internacional (adelantando a Japón para situarse como segunda potencia económica) y los Juegos Olímpicos del mismo año lanzaron una imagen renovada de China, convirtiéndose en el perfecto escaparate para relanzar su poder blando.

La política del desarrollo pacífico pretendía evitar que el desarrollo de China fuese visto como una amenaza por sus vecinos y, sobre todo, por Estados Unidos. Sin embargo, las acciones de China en el mar de la China Meridional y alrededor de las islas Senkaku comenzaron a mostrar una cara cada vez más decidida de la diplomacia china que ya no solo no evitaba la escalada de los conflictos, sino que no dudaba en mostrar su creciente poder militar a sus vecinos asiáticos. La nueva agenda de Hu Jintao, aunque expandía el enfoque de la política exterior china buscando una presencia cada vez mayor de China en Asia, carecía todavía del enfoque global y más ambicioso que ha caracterizado al mandato de Xi Jinping.

Con Xi Jinping, la política exterior china ha sufrido un cambio notable, fruto no solo de las mayores capacidades políticas, militares o económicas que posee China, sino también por la acumulación de poder en manos del presidente chino². Desde 2012, Xi Jinping inició una senda de centralización del poder en su persona eliminando los frenos establecidos en el sistema político y jurídico chino para evitar una repetición del culto a la personalidad que caracterizó el periodo maoísta. El tradicional liderazgo colectivo ha dado paso a una presencia cada vez mayor de la figura de Xi Jinping, reforzada tras su campaña contra la corrupción, que desbancó a varios rivales políticos (Bo Xilai, entre otros) y permitió su sustitución en los puestos clave por partidarios leales a Xi. En marzo de 2018, Xi Jinping dio otro paso más para reforzar su posición al votar el Parlamento chino a favor de abolir los límites presidenciales permitiendo a Xi desembarazarse de los límites temporales de la presidencia. Esto le ha dado la posibilidad de dar un giro importante a las bases de la estrategia exterior china, abandonando la política de Deng Xiaoping del Tao Guang Yan Hui por la del Fen Fa You Wei ('aspirar al éxito') sin temer por su posición. Según Xuetong Yan, esta apuesta por política del Fen Fa You Wei significa que «la política exterior china ya no está enfocada en mantener un perfil bajo, sino que se basa en comenzar a mostrar (y usar) sus capacidades aspirando al liderazgo, especialmente en la región [Asia]»³.

Durante sus primeros años, Xi Jinping comenzó a elaborar su estrategia política en el interior y en el exterior. Uno de sus primeros elementos fue la denominada «estrategia de los cuatro movimientos integrales». Estos están dirigidos a:

- a) Acabar la construcción de una sociedad moderadamente próspera.
- b) Profundizar en las reformas.
- c) Avanzar en la construcción de una gobernanza basada en normas.
- d) Fortalecer la disciplina del partido.

El primero de estos movimientos dio paso a lo que hoy conocemos como «el sueño chino», que posee una vertiente interna y externa que pasamos a analizar en el siguiente epígrafe.

² DOÑATE, Mavi. *¿Se cree China la reina de un nuevo tablero mundial?*. Documento de Opinión IEEE 131/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO131_2020MAVDON_geopoliticaChina.pdf

³ XUETONG, Yan. «From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement», *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7. 2014. Disponible en: <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673>

La vertiente interna y externa del sueño chino

Desde que Xi Jinping asumiera el cargo de secretario general del PCCh, uno de los eslóganes más repetidos ha sido el del «sueño chino». La primera vez que este concepto fue utilizado fue en noviembre de 2012 durante una visita de Xi Jinping al Museo Histórico Nacional, donde declaró que «llevar a cabo el rejuvenecimiento de la nación china es el más grande de los sueños chinos»⁴. Este concepto ha ido cobrando importancia hasta situarse como el objetivo principal del mandato de Xi Jinping, reforzado en 2014 con su discurso en la Conferencia Central sobre Asuntos Exteriores. Como ocurre con muchos otros conceptos, inmediatamente han proliferado las interpretaciones respecto de lo que significa el sueño chino, que van desde las más pesimistas que entienden este sueño como una amenaza al orden liberal y como la voluntad china de conseguir una posición hegemónica en el sistema internacional, hasta las más benévolas que entienden el sueño chino como una oportunidad de ampliar la cooperación entre los países, fomentar el crecimiento de todas las economías y evitar las luchas entre potencias debido al pacifismo inherente en el concepto. Independientemente de las intenciones que unos y otros pretendan ver tras el sueño chino, este puede dividirse en unos objetivos internos y otros externos. Los objetivos internos del sueño chino son dos.

En primer lugar, el próximo año 2021, coincidiendo con el centenario de la fundación del Partido Comunista de China, Xi Jinping se propuso «construir una sociedad moderadamente próspera en todos sus aspectos», para lo que es necesario duplicar el PIB y la renta per cápita de la población rural y urbana del año 2010 en 2020. Este objetivo, atendiendo a las fuentes oficiales chinas, ya habría sido conseguido⁵. En segundo lugar, en 29 años, Xi Jinping, coincidiendo con otro centenario, esta vez el de la fundación de la República Popular, pretende construir «un país socialista moderno próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso».

Los objetivos básicos de desarrollo económico interno, fundamento de la legitimidad del PCCh, no han cambiado desde la época de Deng Xiaoping; lo que sí ha cambiado es la actitud de China frente al escenario exterior. Deng comprendió que, para conseguir que

⁴ MANORANJAN, Mohanty. «Xi Jinping and the 'Chinese Dream'», *Economic and Political Weekly*, vol. 48, n.º 38 (September 21, 2013), pp. 34-40. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23528539>

⁵ «Data reveals how far China's from a moderately prosperous society in all respects», *CGTN*. Disponible en: <https://news.cgtn.com/news/2020-06-28/How-far-is-China-from-a-moderately-prosperous-society-in-all-respects--RH5YiYHiNO/index.html>

China iniciase su despegue económico, esta necesitaba de una coyuntura internacional estable, buenas relaciones con las principales potencias y con sus vecinos. China pretendía así aprovechar la estructura del sistema económico internacional para desarrollarse internamente, sin plantearse la posibilidad de modificar un sistema en cuya construcción no había participado y cuyas bases eran contrarias al sistema político chino. Con Xi Jinping, el enfoque, aunque parecido, es diferente, puesto que si bien es cierto que China se ha postulado en estos últimos años como un defensor del libre comercio y de la apertura económica frente al proteccionismo, no es menos cierto que las intenciones chinas de modificar varios pilares importantes de la estructura institucional global y regional son cada vez más evidentes, dejando de lado la actitud pasiva para dar muestras de una voluntad cada vez mayor de situar a China como un creador de normas e instituciones.

Durante su discurso de noviembre de 2014, Xi Jinping presentó su proyecto internacional y su visión de la posición de China en el mundo declarando que «al considerar todos los factores, podemos ver que China está todavía en un importante periodo de oportunidad estratégica para su aventura de desarrollo en el que todavía se puede conseguir mucho. Nuestra principal oportunidad descansa en el desarrollo constante y en el crecimiento de su fuerza. Por otro lado, debemos tener en cuenta de los numerosos riesgos y desafíos y apagar hábilmente las crisis potenciales, convirtiéndolas en oportunidades para el desarrollo de China». Y continuó señalando Xi que «debemos buscar la comprensión y el apoyo de otros países al sueño chino, cuyos resultados son la paz, el desarrollo, la cooperación y los beneficios mutuos. Lo que buscamos es el bienestar tanto del pueblo chino como de los pueblos del resto de países». De esta manera, el sueño chino se plantea en diferentes términos en función de la audiencia a la que China se dirige. Para la audiencia interna, se trata de desarrollo puro de las capacidades económicas chinas para beneficio de los ciudadanos chinos. Para la audiencia extranjera, el sueño chino tiene la misión de crear una imagen de China como un actor responsable dentro de la comunidad internacional que, gracias a su poder económico (y militar), es capaz de presentarse como un líder que puede y quiere mantener la estabilidad sin caer en los defectos de las grandes potencias y sin perder su carácter benigno.

A fin de sostener esta imagen, Xi Jinping señaló que «debemos promocionar la diplomacia de vecinos y convertir las áreas cercanas a China en una comunidad de destino común. Debemos basar nuestra diplomacia con los vecinos en los principios de amistad, sinceridad, beneficio mutuo e inclusividad, promocionando la amistad y la asociación con nuestros vecinos, fomentar un medio ambiente vecinal amigable, seguro y próspero y apoyar la cooperación gana-gana y la conectividad con nuestros vecinos». La estrategia china, sin embargo, no se dirige únicamente a sus vecinos, sino que con Xi Jinping se han sentado las bases de la relación entre las grandes potencias de manera diferente, en base a un «nuevo modelo de relaciones entre grandes países» que está dirigido a «gestionar de forma correcta las relaciones con otros grandes países, construyendo una estructura sólida y estable entre grandes países»⁶.

De acuerdo con Chen Xiangyang, este discurso se ha convertido en un manifiesto para asegurar el sueño chino, añadiendo que este concepto es la forma que tiene Xi de decir «que China, un país socialista en vías de desarrollo, se ha convertido ya en un gran país preparado para asumir su lugar en el mundo»⁷. El sueño chino aparece, así como la culminación de las aspiraciones internacionales de China, como una estrategia dirigida a borrar la experiencia del siglo de la humillación, devolviendo a China la posición de hegemonía política en Asia y su importancia económica a nivel global, que tenía antes de la intromisión de Occidente en Asia. Según Xi Jinping, el futuro «será una era que verá a China moverse más cerca del escenario central, haciendo cada vez mayores contribuciones a la Humanidad»⁸.

Dentro del discurso sobresalen con fuerza propia los conceptos de «nuevo tipo de relaciones internacionales» (*xinxing guoji guanxi* - 新型国际关系) y de «nuevo modelo de relaciones entre grandes países» (*xinxing daguo guanxi* - 新型大国关系)⁹. El primero está dirigido a la comunidad internacional y pretende dar una imagen positiva del crecimiento

⁶ «Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development», *XINHUA*. Disponible en: <http://en.people.cn/n/2014/1130/c90883-8815967-3.html>

⁷ CHEN, Xiangyang. «A Diplomatic Manifesto to Secure the Chinese Dream», *China-U.S. Focus*, 2014. Disponible en: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/a-diplomatic-manifesto-to-secure-the-chinese-dream>

⁸ «Socialism with Chinese characteristics enters new era: Xi», *XINHUA*. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688475.htm

⁹ BLANCO TORRES, Carlos. *Las relaciones de China en Asia oriental y su definición en el contexto internacional, motores de cambios globales*. Documento de Opinión IEEE 104/2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO104-2014_China_en_asia_Oriental_CarlosBlanco.pdf

chino, y trasladar la idea de que este no solo es compatible con el crecimiento económico en su vecindario, sino que es necesario para sus vecinos, creando una relación de mutuo beneficio en la que tanto China como sus vecinos saldrían ganando. Tras este principio de nuevas relaciones internacionales se esconde la intención de China de evitar ser considerada como una potencia revisionista y que sus acciones sean vistas como amenazadoras para sus vecinos. Al mostrar la benevolencia y armonía de las sucesivas dinastías chinas a lo largo de los siglos, los líderes chinos pretenden subrayar las ventajas que puede aportar una *pax sinica* a Asia y al resto del mundo. De esta manera, el sueño chino no sería únicamente de China, sino que sería un sueño compartido por el resto de la comunidad internacional. En palabras de Xi, «el sueño del pueblo chino está fuertemente conectado con los sueños de otras naciones; el sueño chino solo se puede realizar en un ambiente internacional pacífico y bajo un orden internacional estable»¹⁰.

El segundo principio de «nuevo modelo de relaciones entre grandes países» está enfocado esencialmente en los Estados Unidos. En 2010, cuando Barack Obama inició su política del *pivot to Asia*, quedó claro a los dirigentes chinos que la política de mantenimiento de un perfil bajo no era ya adecuada para gestionar las relaciones con Estados Unidos. El ascenso de China, evidente para todo el mundo, comenzaba a crear fricciones, y el esfuerzo que hacía China en encubrirlo no hizo sino alimentar la teoría de la amenaza china. Sin ningún tipo de ventaja aparente se hacía necesario cambiar de posición para contrarrestar las cada vez mayores sospechas hacia China. El nuevo modelo de relaciones entre grandes países pretende dejar de lado todas las teorías y debates que han abundado en los últimos años en torno a la conocida como «trampa de Tucídides» que planteó Graham Allison, en la que señalaba que en 12 de las 16 ocasiones en las que ha habido una potencia emergente que ha desafiado a una potencia hegemónica el resultado final fue una guerra¹¹. Para despejar la posibilidad de una guerra entre grandes países (nótese que la diplomacia china evita utilizar la palabra *potencia*), China ha utilizado su historia para demostrar que su ascenso es benigno, utilizando principios filosóficos de los clásicos chinos que consideran que «la armonía es

¹⁰ XI, Jinping. «Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era», *XINHUA*. Disponible en:

http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf

¹¹ ALLISON, Graham. «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?», *The Atlantic*. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

lo más valioso», «la paz y la armonía deben prevalecer» y que «todos los hombres bajo el cielo son hermanos», basándose en que los países pueden aprender del pasado y señalando que hay que alejarse del determinismo histórico. En otras palabras, el ascenso de China no tiene que llevar a una guerra con Estados Unidos y es compatible con la existencia de dos o más potencias en el sistema internacional, o con la existencia de dos sistemas internacionales separados.

A través de la política de aspirar al éxito (Fen Fa You Wei), Xi Jinping pretende situar a China en la primera fila del sistema internacional. Como hemos visto, los principios que rigen la vertiente externa del sueño chino no están solamente dirigidos a regular las relaciones con EE. UU. El nuevo modelo de relaciones internacionales supone el reconocimiento de Pekín de que la continuidad del crecimiento de China requiere un mayor esfuerzo a la hora de crear y modelar una estructura institucional capaz de dar una mayor solidez y credibilidad a ese sueño chino. Esa mayor solidez también debe verse acompañada de una búsqueda de países aliados que sostengan y apoyen el proyecto hegemónico de Pekín y que habiliten un medio ambiente propicio a sus intereses. De ahí el interés de Xi Jinping por crear asociaciones con múltiples países cuyo objetivo, según el ministro de Asuntos Exteriores de China, es «comprometerse a consultarse mutuamente y comprenderse mutuamente; crear una arquitectura de seguridad cuya base sea la igualdad, la justicia, la contribución conjunta y los beneficios compartidos; promover un desarrollo abierto, innovador e inclusivo que beneficie a todos; incrementar los intercambios entre civilizaciones para aumentar la armonía, la inclusividad y el respeto a las diferencias y construir un ecosistema que ponga a la madre naturaleza y al desarrollo verde en primer lugar». Estos serían los pilares de una «comunidad de futuro compartido» que pasamos a analizar a continuación.

La «comunidad de futuro compartido»

El desplazamiento del centro de gravedad del océano Atlántico al océano Pacífico y el océano Índico, y el retraimiento de Estados Unidos de su tradicional papel como líder de la comunidad internacional, desde el año 2017, han abierto una ventana de oportunidad a Xi Jinping para comenzar a esbozar el tipo de sistema internacional en el que China tendría una posición predominante, en el que sus intereses vitales estuviesen garantizados y en el que la continuidad del Partido Comunista de China fuese indiscutida.

En su discurso en el 19.º Congreso Nacional, Xi Jinping reconoció la existencia de una serie de dinámicas dentro de las cuales están «los cambios en el sistema de gobernanza global y en el orden internacional», haciendo un llamamiento a la «construcción de una comunidad de futuro compartido»¹². Esta «comunidad de futuro compartido» (*ren lei ming yun gong tong ti* - 人类命运共同体) es la última modificación realizada al concepto anteriormente llamado «comunidad de destino común». La comunidad de futuro compartido, como vertiente externa del sueño chino, es uno de los conceptos más importantes en la diplomacia china. Tan importante es que fue inscrito en la Constitución en el año 2018. Como indicó Cui Tiankai, embajador de China en Washington, «China ha tomado una decisión inamovible: estamos trabajando para construir una comunidad de futuro común para la Humanidad. Esto está en el centro de la política exterior de China y ha sido incorporado en la constitución del Partido Comunista de China y en la de la República Popular de China»¹³. Esta comunidad sería un elemento básico para promover la evolución del sistema de gobernanza global gracias «al ascenso de la influencia internacional de China, su habilidad para inspirar y poder para modelar»¹⁴.

Podríamos considerar a la «comunidad de futuro compartido» como la gran estrategia que China ha escogido para modelar progresivamente el sistema global y regional. Esta gran estrategia tiene dos pilares principales: uno de carácter político y otro de carácter económico. Con el primero, China va a exportar su modelo de gobernanza fomentando el autoritarismo en el exterior. Con el segundo, China va a exportar su modelo de desarrollo económico. Ambos tienen como objetivo final el de crear un escenario global con unos rasgos más próximos a China, generando un entorno más propicio a los intereses nacionales chinos y a la continuidad del PCCh. Este último es un interés vital para la dirigencia china, ya que, tal y como se señaló en el último Congreso Nacional, «el Partido sigue siendo y será la columna vertebral de la nación y un poderoso núcleo de liderazgo»¹⁵.

¹² XI, Jinping. «Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era», *XINHUA*. Disponible en:

http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf

¹³ Remarks by Ambassador Cui Tiankai at the Forum on US-China Relations. Disponible en: <http://www.china-embassy.org/eng/zmgxss/t1738974.htm>

¹⁴ XI, Jinping, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

Como se verá en este epígrafe, el público objetivo de esta comunidad de futuro compartido son los países en desarrollo. China, que se considera todavía un país en desarrollo, se situaría a la cabeza de esta agrupación y fomentaría el desarrollo de estos países a través de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta, reduciendo la brecha entre países del norte y del sur mediante «la asistencia a países en vías de desarrollo, especialmente a los países menos desarrollados»¹⁶. Estar a la cabeza de los países en vías de desarrollo le permite a China promover una serie de cambios graduales en el sistema internacional alegando, al igual que muchos países asiáticos, africanos y latinoamericanos, que el sistema actual no es inclusivo por estar creado y sostenido por Occidente y por discriminar a los países en desarrollo, cuya presencia y cuyos intereses no se ven protegidos. Tal y como señaló Jiang Zemin, «el viejo orden político y económico internacional, que es injusto e irracional, todavía debe cambiar de forma fundamental»¹⁷. China ha entendido que, si quiere modificar el sistema internacional «de forma fundamental», deberá hacerlo acompañado por aquellos países que se consideran relegados a la periferia del sistema por el núcleo occidental y así acabar con su hegemonía. Se ve aquí un cierto parecido con la política exterior maoísta y su visión de China como líder antiimperialista y guía de los países menos desarrollados.

Esta «comunidad de futuro compartido» se encuentra todavía en una fase inicial de desarrollo, lo que impide dar una visión clara y nítida de sus contornos. Hasta ahora se ha caracterizado, a falta de una mayor concreción, por una serie de rasgos dirigidos a favorecer su aceptación paulatina por el resto de actores.

En primer lugar, la «comunidad de futuro compartido» es un término flexible que ha ido variando con el paso de los años. En un primer momento, este proyecto, como ya dijimos, se denominaba «comunidad de destino común» y estaba enfocado exclusivamente en la relación bilateral entre la República Popular de China y la República de China (Taiwán). Con el tiempo, el proyecto ha evolucionado a la vez que han evolucionado tanto las capacidades como las ambiciones de China. Geográficamente, la «comunidad de futuro compartido» está dirigida, sobre todo, a las áreas próximas a China que han sido tradicionalmente sus áreas de influencia y expansión: el sudeste asiático y Asia

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. «Jiang Zemin Delivers Report to the 16th CPC National Congress». 2002. Disponible en:

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/3698_665962/t18869.shtml

central. Según Pang Zhongyin, las áreas próximas se han convertido en una prioridad crítica para la política exterior de Pekín¹⁸. Aunque estas áreas sean las preferenciales en el proyecto, otras regiones como África o América Latina también son zonas importantes, pero por ser áreas más alejadas y con mayores diferencias culturales no tienen tanta relevancia como las zonas asiáticas. En tercer lugar, sobre el papel, el proyecto chino es igualitario, subrayando los principios de «respeto mutuo, equilibrio, justicia», su preferencia por un sistema en el que prevalezcan los cinco principios de la coexistencia pacífica y que «cree una globalización económica más abierta, inclusiva y equilibrada para que los beneficios sean compartidos por todos»¹⁹. En la práctica, el sistema está totalmente desequilibrado, dada la evidente diferencia del peso político, militar y económico de China respecto de sus vecinos.

Una de las grandes ventajas del proyecto es la inclusividad. Durante años, China ha denunciado los esfuerzos de Estados Unidos por exportar su modelo interno y por la utilización de las instituciones internacionales para conseguir cambios en los sistemas políticos y económicos. Las intervenciones en Oriente Medio y en Libia o la condicionalidad de la ayuda del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial serían ejemplos de este afán por inmiscuirse en los asuntos internos de los países. La comunidad de futuro compartido ha sido diseñada, precisamente, para dar acomodo a una serie de países que, por sus sistemas no democráticos, no son aceptados en el orden liberal; o que, por su sistema económico, no pueden acceder a la ayuda de las instituciones financieras internacionales. China pretende así postularse como la defensora de un orden diverso que respeta las diferencias entre diversos modelos alternativos al orden liberal, democrático y de economía de mercado existente hoy en día. En quinto lugar, la promoción de la «comunidad de futuro compartido» se realiza a través de una pluralidad de vías y canales, ya sean institucionales (Banco Asiático para la Inversión en Infraestructuras), foros multilaterales (Lancang-Mekong Cooperation) o proyectos bilaterales (acuerdos comerciales), o a través de la formación y educación de funcionarios o el intercambio de estudiantes. Finalmente, teniendo en cuenta que la

¹⁸ PANG, Zhongyin. «FROM TAO GUANG YANG HUI TO XIN XING China's Complex Foreign Policy Transformation and Southeast Asia», ISEAS. Disponible en: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/04/TRS7_20.pdf

¹⁹ XI, Jinping, *op. cit.*

comunidad está todavía en una fase embrionaria, esta carece de una estructura centralizada que dé visibilidad y coherencia a todos los proyectos.

Todas estas características de la «comunidad de futuro compartido» pretenden facilitar la incorporación de los países en vías de desarrollo a las iniciativas chinas, puesto que cuantos más Estados se suban al tren, más facilidad tendrá China para modelar el sistema internacional y promover sus políticas, ya que, como señala Pang Zhongying, «ese futuro compartido implica la exportación del “modelo chino”. Por ello, la exportación de este “modelo chino” es un elemento indispensable de la comunidad de futuro compartido»²⁰.

¿A qué se refiere con ese «modelo chino»? En palabras de Xi Jinping, «el modelo chino para un mejor sistema de gobierno social ofrece una nueva opción para otros países y naciones que quieren acelerar su desarrollo a la vez que preservan su independencia. Y ofrece sabiduría y un enfoque chinos a la hora de solucionar los problemas a los que se enfrenta la humanidad». Ese sistema de Gobierno basado en el autoritarismo y en la primacía del Estado en la economía se conjuga con una dosis de valores chinos heredados de su tradición confuciana y legalista.

Un detallado informe de las actividades de Pekín, elaborado por Elizabeth C. Economy, señala los esfuerzos de China por promover en Asia, África y América Latina su modelo político «ofreciendo entrenamiento de defensa para el ejército, entrenamiento económico para los ministros y entrenamiento de justicia para la policía, también hay lecciones muy específicas sobre qué herramientas utilizar para suprimir a los disidentes y cómo promover la inversión extranjera a la vez que se accede y retiene la tecnología extranjera». Continúa señalando las actividades chinas en África, centrándose en Etiopía, donde el PCCh ha estado entrenando al Frente Democrático Revolucionario Popular Etíope «a la hora de desarrollar su estructura, fortalecer su trabajo ideológico y su sistema de propaganda». También ha exportado su modelo de ley de ciberseguridad a Tanzania y Zimbabue, y ha formado a los mandos del Movimiento Popular de Liberación Sudanés en materia de «industrias de transporte, sanidad y cultura, sus

²⁰ PANG, Zhongying, *op. cit.*

esfuerzos de reducción de la pobreza y sobre cómo gestionar la opinión pública y construir un partido»²¹.

El modelo de desarrollo chino es otro producto que China está exportando con el fin de modelar el sistema regional. Desde el inicio de las reformas de Deng Xiaoping, los sucesivos líderes chinos han ido creando un modelo económico calificado como socialismo con características chinas que es, según Xi Jinping, «la garantía del progreso y el desarrollo de la China moderna»²². Este socialismo con características chinas comenzó a gestarse durante los años 70, cuando fue surgiendo de forma progresiva una economía de mercado fuertemente intervenida por el Estado en la que se hizo aceptable el enriquecimiento bajo el lema «ser rico es glorioso». Así, el mercado comenzó a jugar un papel cada vez más importante dentro de la economía china, conjugándose el libre mercado, la liberalización de la economía y la privatización de sectores económicos, manteniendo el Estado un papel esencial en el proceso y garantizando que este mantuviese el control político y económico mediante una serie de empresas estatales²³.

La crisis de 2008 supuso un duro golpe para las economías occidentales, cuyo modelo económico, alineado con lo que se vino a llamar *consenso de Washington*, vino acompañado de crisis económicas en América y Europa, siendo la más importante la crisis financiera de 2008. Pronto surgió entre los académicos la idea de un modelo alternativo basado en los éxitos conseguidos por los países asiáticos, llegando a hablarse de un *consenso de Pekín*, término acuñado por Joshua Cooper Ramo. En este contexto, Xi Jinping en Astana y en Yakarta presentó uno de los proyectos más ambiciosos de la diplomacia china: la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés).

La BRI comprende cinco eslabones para conseguir una mayor integración entre las economías de los países participantes:

- Coordinación en materia de políticas.
- Conectividad en materia de infraestructuras.

²¹ ECONOMY, Elizabeth C. «Exporting the China Model», USCC. Disponible en: [https://www.uscc.gov/sites/default/files/testimonies/USCCTestimony3-13-20%20\(Elizabeth%20Economy\)_justified.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/testimonies/USCCTestimony3-13-20%20(Elizabeth%20Economy)_justified.pdf)

²² XI, Jinping, *op. cit.*

²³ FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *China, ¿un gigante con los pies de barro?*. Documento de Opinión IEEE 108/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE0108_2019CARFRI_China.pdf

- Cooperación en cadenas de suministro y facilidades para la inversión.
- Integración financiera.
- Cooperación e intercambio cultural.

Estos eslabones se van a desarrollar a lo largo de cinco corredores estratégicos. El New Eurasian Land Bridge, que une por tierra la parte occidental de China con Europa a través de Kazajistán y Rusia; mientras que por mar une los puertos chinos de Rizhao y Lianyungang con los puertos europeos de Rotterdam y Amberes; el China-Mongolia-Russia Economic Corridor; el China-Central and Western Asia Economic Corridor, que une China con el Mediterráneo y la península arábiga; el China-Pakistan Economic Corridor y el China-Indochina Peninsula Economic Corridor, que une China con Singapur. A su vez, la ruta marítima pretende conectar a China con los puertos asiáticos del océano Índico, con África oriental y con el Mediterráneo. Para llevar a cabo todos estos proyectos, China ha fomentado la creación de una serie de instituciones financieras como el Nuevo Banco de Desarrollo (ligado a los BRICS), el Banco Asiático para la Inversión en Infraestructura o el Fondo de la Ruta de la Seda, lo que ayudará a facilitar los esfuerzos por modelar paulatinamente la integración económica regional en Asia²⁴.

La iniciativa tiene, además de un componente económico, una importante carga geopolítica, puesto que el punto final del proyecto es la completa integración de Asia en la economía china, atrayendo además a las economías europea y africana. Como señala el Plan de Acción de la BRI, entre los fines de la iniciativa están el de «integrar las estrategias de desarrollo de los países miembros de la BRI» y el de «trabajar conjuntamente y avanzar hacia los objetivos de mutuo beneficio y de seguridad común», siendo ambos objetivos indispensables para la «comunidad de futuro compartido». También la economía china se va a beneficiar de una mayor internacionalización de sus empresas estatales y de su divisa. Las empresas estatales chinas tienen un papel clave, bien sea construyendo como licitadores únicos las infraestructuras o a través de empresas conjuntas con socios locales. Uno de los puntos del Plan de Acción declara la intención de «promover la participación de empresas chinas en la construcción de infraestructuras a lo largo de la BRI y la realización de inversiones». También prevé el plan un mayor papel del renminbi en el sistema financiero asiático, al promover «la

²⁴ LLANDRES CUESTA, Borja. *La política exterior china en el sudeste asiático*. Documento de Opinión IEEE 08/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE008_2020BORLLA_surAsia.pdf

cooperación financiera y esforzarse en construir un sistema de divisas, de inversión, de financiación y de información crediticia estable en Asia y apoyar los esfuerzos de los gobiernos, sus empresas e instituciones financieras con buena calificación crediticia a emitir bonos en renminbis»²⁵. Otro elemento que va a fortalecer la estrategia de Pekín es la entrada en vigor, el pasado 15 de noviembre, del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Este acuerdo, que ha creado el mayor bloque comercial, agrupa a 15 naciones asiáticas y es un factor indispensable a la hora de acercar cada vez más las economías de Asia oriental. El acuerdo, aunque promovido por la ASEAN, va a impulsar tanto la integración económica de sus integrantes con la economía china como el liderazgo de Pekín en Asia, sobre todo tras la salida de India de las negociaciones comerciales. Todo ello va a ir aproximando a muchas economías asiáticas a Pekín, formando poco a poco un bloque económico con China como centro²⁶.

En definitiva, la «comunidad de futuro compartido» va a ser un vehículo para la exportación del modelo político y económico de China, expandiendo la influencia de China en Eurasia y en África, y a la vez un medio para «atenuar las preocupaciones de otros países, especialmente los desarrollados, respecto del ascenso de China, manteniendo un ambiente internacional favorable para el esfuerzo de China para el rejuvenecimiento de la nación»²⁷. En el caso de que fructifiquen los esfuerzos de Pekín para reconfigurar el mapa político y económico de Asia, se produciría una modificación notable del sistema internacional, ya que China dejaría de ser un país en la periferia del sistema occidental. Ese nuevo sistema asiático estaría conformado por una periferia de países dependientes económica y políticamente de Pekín, que es donde se hallaría el verdadero centro de poder, reconstruyendo la configuración histórica del orden asiático antes de la llegada de los europeos.

El excepcionalismo chino

Al presentar la «comunidad de futuro compartido» a las audiencias extranjeras, los líderes chinos recurren siempre al excepcionalismo chino señalando las virtudes que han

²⁵ State Council of the RPC. *Full text: Action plan on the Belt and Road Initiative*. Disponible en: http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm

²⁶ KAI, J. «Can China Build a Community of Common Destiny?», *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2013/11/can-china-build-a-community-of-common-destiny/>

²⁷ ZHANG, D. «The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications». Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/app5.231>

caracterizado al Gobierno chino a lo largo de la historia, fruto de una cultura milenaria que ha buscado la armonía, la cooperación y la benevolencia hacia sus ciudadanos y sus vecinos²⁸. Wang Yi, ministro de Asuntos Exteriores, señaló que «la comunidad de futuro compartido está enraizada en la distinguida civilización china y en la gran conducta de la diplomacia china»²⁹. La comunidad de futuro compartido está imbuida de una serie de principios derivados del confucianismo tales como «la armonía tiene un valor sin parangón», «conseguir prosperidad universal en todo el mundo» o «la unidad del hombre y la naturaleza»³⁰. Durante el Gobierno de Hu Jintao, China lanzó el concepto de «mundo armónico», y con la llegada de Xi Jinping los nuevos conceptos lanzados por la diplomacia china cada vez más utilizan términos y conceptos que evocan los clásicos del pensamiento chino. Los teóricos chinos llevan años realizando una fusión entre las diversas ideas clásicas y modernas. El filósofo Gan Yang realizó una presentación en la Tsinghua University en la que abogaba por una unificación de las tres tradiciones en la Nueva Era. Estas tres tradiciones serían la tradición clásica confuciana, la tradición comunista de Mao Tse-Tung y las ideas reformistas de Deng Xiaoping³¹. Lejos ya de los ataques a los que era sometida la figura de Confucio, los dirigentes chinos han ido extrayendo de los pensadores clásicos los principios necesarios para justificar en el interior la continuidad del PCCh al frente del poder en China y para presentar en el exterior una imagen benévola del poder chino evitando la utilización de principios occidentales para modelar el sistema regional.

Una de las ideas más relevantes del pensamiento clásico chino aplicado a las relaciones internacionales es el concepto del *tianxia* ('todo bajo el cielo'). Como ya hemos señalado, durante siglos China fue la potencia hegemónica en Asia y el principal motor de la economía global. En el interior del país, los emperadores chinos se denominaban «hijos del cielo» y gobernaban legitimados por su benevolencia hacia sus ciudadanos, haciendo prosperar la economía y protegiendo a la nación. En el exterior, los emperadores estaban en la cúspide de un sistema jerárquicamente organizado en el que China era el centro y

²⁸ PARDO DE SANTAYANA, José. *Confucianismo-leninismo en China*. Documento de Análisis IEEE 01/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA01_2019PARDO-China.pdf

²⁹ YI, Wang. «Work Together to Create a Community of Shared Future for Mankind», *FMPRC*. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceus/eng/zqyw/t1369269.htm>

³⁰ *Ibid.*

³¹ GAN, Yang. «“Unifying the Three Traditions” in the New Era: The Merging of Three Chinese Traditions». Disponible en: <https://www.readingthechinadream.com/gan-yang-tongsantong-chapter-1.html>

cuyo «sistema de creencias era éticamente correcto y debía ser seguido por todos los pueblos»³². Para entrar dentro de este sistema sinocéntrico, los países vecinos debían enviar periódicamente embajadas con mercancías locales y rendir pleitesía al emperador. A cambio, los países accedían al mercado chino y el Gobierno se veía legítimamente reconocido por China. Ese sistema aseguraba, supuestamente, la estabilidad al evitar las luchas entre Estados y garantizaba la prosperidad a través del comercio, alcanzándose así el *tianxia datong* ('la gran armonía bajo el cielo').

Como se puede observar, la dinámica de la política exterior china y el concepto de «comunidad de futuro compartido» tienen un relativo parecido con el sistema que hemos descrito. El peso cada vez mayor de China en la economía mundial y la creciente dependencia económica de sus vecinos, su poder militar e influencia política, junto con una mayor confianza de la dirigencia china en su capacidad para situar al país al frente del sistema, parecen dirigir a la región a una versión moderna del *tianxia*. Esto supondría la práctica compartimentación del mundo en dos sistemas normativos: el orden liberal que conocemos hoy en día centrado en Occidente, con Estados Unidos a la cabeza, y un orden autoritario con China como centro político, securitario y económico.

Conclusión

Como se ha podido ver a lo largo del documento, la política exterior china ha ido variando en función de las dinámicas internas y externas del país, y cada líder ha ido ajustando la posición del país en la comunidad internacional en función de las capacidades políticas y económicas en cada momento. La visión de Xi Jinping se corresponde con una coyuntura internacional en la que China es ya la segunda potencia mundial a nivel político y económico, ejerciendo una influencia notable sobre todo su vecindario y siendo un actor insoslayable que tener en cuenta para la resolución de numerosos problemas globales como el cambio climático, la regulación del ciberespacio o la desnuclearización de la península coreana.

La «comunidad de futuro compartido», uno de los emblemas del pensamiento de Xi Jinping, ya es un elemento central de la política exterior china y de la estrategia a largo

³² CRANMER-BYNG, John. *The Chinese View of Their Place in the World: An Historical Perspective*. 1972, p. 68.

plazo del PCCh. El éxito de la estrategia va a depender de la capacidad que tenga Pekín de atraer a los países asiáticos, africanos y latinoamericanos bajo el paraguas de la comunidad, y de la habilidad para exportar su modelo económico y de gobernanza. También dependerá de la firmeza y la coherencia de las estrategias de los países más interesados en mantener el actual orden internacional liberal a nivel global y regional, con Estados Unidos a la cabeza, sin olvidar la importancia de Japón.

En el caso de que la construcción de esa «comunidad de futuro compartido» llegase a buen puerto, en ningún caso significará la recreación del sistema tributario de hace dos o más siglos o una hegemonía global, pero sí el establecimiento de un sistema jerárquico cuyo núcleo sería Pekín, una región asiática fuertemente integrada en la economía china y varias zonas periféricas más o menos próximas a China en función de su grado de adaptación al modelo chino y su respeto a los intereses vitales de Pekín. Lo más probable es que ese sistema jerárquico deba convivir con el actual orden liberal, dividiendo el mundo en dos sistemas compartimentados con diversos principios políticos, sistemas económicos, sistemas securitarios e incluso dos Internets.

A estas alturas, ya queda claro que China no va a conformarse con un puesto secundario en el sistema internacional. También queda claro que China no va a convertirse en una democracia liberal con una economía de mercado. Tras un siglo de humillación, y cuando se cumplan los 100 años de la proclamación de la República Popular de China, Xi Jinping pretende, con la «comunidad de futuro compartido», situar al país en una posición internacional preeminente y cerrar el ciclo de la hegemonía estadounidense.

*Borja Llandres Cuesta**

Abogado y analista de riesgo político

02/2021

11 de enero de 2021

*Elena-María Labrado Calera **

**100 años después del Gran Líbano y
un año después de la Revolución
del 17 de octubre. ¿Vuelve el Líbano
a la casilla de salida?**

100 años después del Gran Líbano y un año después de la Revolución del 17 de octubre. ¿Vuelve el Líbano a la casilla de salida?

Resumen:

Pasadas las 18:05 de la tarde del pasado 4 de agosto, una devastadora explosión arrasa el puerto de Beirut y parte de la capital libanesa. Más de 200 personas mueren, más de 6000 resultan heridas y 300 000 hogares se volatilizan. Es la puntilla para un país sumido en una fuerte crisis económica y política, en plena pandemia de la COVID-19. En un giro de los acontecimientos, el mismo primer ministro que dimitió en la ola de protestas de octubre de 2019, regresa ahora al cargo. ¿Ha vuelto el país a la casilla de salida? Lo que sí parece claro es que se encuentra, de nuevo, en una encrucijada. Y, para salir adelante, debe superar sus contradicciones internas y sus luchas intestinas, situado en medio de la vorágine regional e internacional creada por potencias en conflicto, y de una pandemia como no se veía en un siglo. Desde luego, no parece tarea fácil, aunque tampoco se vislumbran muchas otras opciones.

Palabras clave:

Líbano, Beirut, crisis económico-financiera, sistema confesional, Hezbolá, política 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.

100 years after Greater Lebanon and one year after the October 17th Revolution. Does Lebanon return to the starting square?

Abstract:

After 6:05 p.m. on August 4, a giant explosion devastated the port of Beirut and part of the Lebanese capital. More than 200 people die, more than 6,000 are injured and 300,000 homes are volatilized. It is the last straw for a country plunged into a strong economic and political crisis, during a COVID-19 pandemic. In a turn of events, the same prime minister who resigned in the October 2019 wave of protests is now returning to office. Has the country returned to the starting box? What does seem clear is that he is, once again, at a crossroads. And, to move forward, it must find the way through its internal contradictions and internal struggles, situated in the middle of the regional and international maelstrom created by powers in conflict, and a pandemic such as has not been seen in a century. This is not an easy task, of course, although it does not seem to be many other options.

Keywords:

Lebanon, Beirut, Financial Crisis, Lebanese Politics, Hezbollah, International Politics.

Introducción

«Vosotros tenéis vuestro Líbano y yo tengo el mío. El vuestro es el Líbano político y sus problemas. El mío es el Líbano natural en toda su belleza. Vuestro Líbano es un problema internacional aún por resolver. Mi Líbano es los calmos valles encantados, murmurantes de campanas de iglesia y susurrantes arroyos. [...] Vuestro Líbano es una partida de ajedrez entre un obispo y un general. Mi Líbano es un templo en el cual mi alma encuentra asilo cuando se harta de esta civilización que se desliza sobre rechinantes ruedas. [...] Vuestro Líbano es sectas y partidos. El mío es la juventud escalando rocosas cumbres, vadeando arroyos, errando por los campos. [...] Vosotros tenéis vuestro Líbano, y a sus hijos. Contentaos con él y con ellos, si las burbujas vacías os hacen felices. [...]»

Fragmentos del poema *Vuestro Líbano y el mío*, de Gibrán Jalil Gibrán



Figura 1. Imagen del puerto de Beirut tras la explosión. Fuente: <https://blog.acton.org/archives/116827-whats-behind-the-beirut-explosion-corruption-greater-than-the-state.html>

«Estamos malditos», dice un joven de 20 años tras la gigantesca explosión del 4 de agosto pasado que arrasó el puerto y parte de la ciudad de Beirut. «Incluso si esto fue un accidente, es lo último que necesitamos»¹, prosigue. Es lógico este pensamiento después del cerca de año y medio que lleva el país². El cataclismo en la capital libanesa fue la puntilla a una crisis económico-financiera que ha empobrecido a más de la mitad

¹ CHULOV, Martin, «Estamos malditos: conmoción en las calles devastadas de Beirut tras la explosión», *elDiario.es*, 05/08/2020. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/malditos-conmocion-desesperacion-beirut-explosion-devasto-ciudad_1_6148256.html (consultado el 24/10/2020)

² LABRADO, Elena. *Irak y Líbano en el filo de la navaja, el resurgir de las protestas*, IEEE Documento de Opinión 57/2020, 12/5/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE057_2020ELELAB_IrakLibano.pdf

de la población, con una inflación galopante, una moneda en caída libre y un paro rampante.

A todo ello, hay que unir la inestabilidad política, con manifestaciones de ira popular contra una élite calificada como corrupta y ciega a la situación de los ciudadanos. Y, además, la vivencia de la pandemia de la COVID-19 con falta de capacidad y liderazgo político, y con unos medios sanitarios con dificultades para hacerle frente.

Es comprensible pensar en una maldición y, sin embargo, como señala la pintada de la fotografía de arriba: «Nuestro Gobierno hizo esto». Es decir, los males que afligen al Líbano han llegado a un extremo, sí, pero no son nuevos, son cíclicos y tienen mucho que ver con las acciones de los hombres y poco con la providencia.

El objetivo principal de este artículo es realizar un análisis, somero, para intentar comprender la situación de un país y sus habitantes al borde del abismo, así como revisar las dificultades a la hora de articular respuestas a los problemas que lo acucian. No se puede pretender la aproximación al Líbano, con ánimo de entenderlo, sin tener en cuenta el contexto regional y, por ende, el internacional. Todos ellos son relevantes.

El Gran Líbano ha cumplido 100 años y la conocida como Revolución del 17 de octubre contra el sistema político, uno. Con todo lo que ha ocurrido entonces y ahora, la fórmula política libanesa ha demostrado, una vez más, su fortaleza. Los activistas que han intentado demolerla hasta sus cimientos son hoy en día conscientes de la dificultad y saben que les queda «un largo camino por delante»³ de lucha y esfuerzo, lleno de frustraciones y sufrimiento. Lo cual no significa, para algunos, pensar en rendirse.

Y, ¿de dónde le viene esa fuerza? ¿Por qué está tan arraigada la fórmula libanesa? Porque este sistema no tiene 100 años, tiene bastantes más. Está fundamentado profundamente en la forma en que se construyen las identidades, no ya en el país, sino en toda la región y más allá. De ahí que el factor externo, y el internacional, sean imprescindibles para comprender el laberinto libanés o, al menos, intentarlo.

³ MAWAD, Dalal. «After Lebanese revolt's fury, waning protests face long road», *AP*, 17/10/2020. Disponible en: <https://apnews.com/article/international-news-poverty-beirut-lebanon-11c0741493fc6bbdc75c47f01bb6e43b> (consultado el 24/10/2020).

En el laberinto libanés

Figura 2. Tweet de @KimGhattas que hace referencia a una afirmación de Teymour Joumblatt.
Fuente: <https://twitter.com/KimGhattas/status/1318454938880692226?s=09>

La vivencia de la política como el negocio familiar que hay que mantener a toda costa, dice Teymour Joumblatt, hijo del líder druso, Walid. Una afirmación que muy bien podría ser válida para Saad Hariri, suní, hijo del ex primer ministro asesinado en 2005, Rafiq Hariri. Saad dimitió de su cargo como primer ministro el año pasado en el marco de las protestas sociales, conocidas hoy como la Revolución del 17 de octubre (o del WhatsApp). Ahora, un año después, vuelve a ostentar el mismo cargo que abandonó, en peores circunstancias y en un giro de los acontecimientos que ha demostrado la capacidad de resiliencia ante la adversidad del sistema sectario de reparto de poder libanés.

Una fórmula política basada en la familia, el clan, que, mediante un sistema clientelar (el *zuama*), supone que, no ya la prosperidad, que también, sino la mera supervivencia dependa de la lealtad a los tuyos, a la secta o grupo étnico-religioso al que se pertenece y a la familia que lo lidera, encabezada en numerosos casos por antiguos señores de la guerra reconvertidos en «hombres de Estado», por supuesto.

De esta forma, si no asumes todo esto, si no aportas tu granito de arena y mantienes el engranaje funcionando, engrasado, entonces estarás solo, no serás nadie ni tendrás ayuda, y nadie velará por ti.

Como señala el escritor libanés Amín Maalouf⁴, así se articulan las «identidades asesinas», la esencia del sistema. Para Maalouf son «esa concepción estrecha, exclusivista, beata y simplista que reduce toda identidad a una sola pertenencia que se proclama con pasión»⁵ y a la que se vincula todo lo demás. Así, prosigue el escritor: «Líbano, (es) un país en el que la gente tiene que preguntarse constantemente por sus pertenencias, sus orígenes, sus relaciones con los demás y el lugar, al sol o a la sombra, que puede ocupar en él»⁶. Una concepción «tribal de la identidad [...] heredada de los conflictos del pasado»⁷.

Un Líbano que tiene sus hijos en los que apoyarse, como diría Gibrán, y un sistema de reparto confesional de poder del que se han alimentado cristianos (les corresponde la presidencia del país), musulmanes suníes (para ellos la Jefatura del Gobierno) y musulmanes chiíes (a los que se les adjudicó en su momento la Presidencia del Parlamento), aparte de una serie de minorías, hasta un total de 18 grupos diferenciados, que también tienen su pequeña cuota de poder.

Todos ellos han formado una élite sectaria que ha liderado al país de crisis en crisis desde el principio, como se ha visto más arriba, poniendo su familia, facción, grupo y/o interés por delante de la nación y del Estado hasta desembocar en los problemas actuales, fruto directo y continuación del pasado. En palabras del político libanés Salim Haidar (muerto en 1980): «Sentamos juntos a la mesa de la independencia a cristianos y musulmanes, distribuidos por sectas. Y, hoy, seguimos siendo cristianos y musulmanes distribuidos por sectas. [...] Para construir un Estado hay que abolir el sectarismo político, la madre de todos los problemas»⁸.

Y, sin embargo, aunque el sistema ha resistido una embestida tras otra, han aparecido grietas. El tsunami que arrasó parte del norte de África y Oriente Próximo desde

⁴ MAALOUF, Amín, *Identidades asesinas*, Alianza Editorial, 2008.

⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁷ *Ibid.*, p. 37.

⁸ PERRY, Tom y CREIDI, Imad. «From golden age to war and ruin: Lebanon in turmoil as it hits 100», *Reuters*, 27/08/2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-lebanon-security-blast-centenary-insi/from-golden-age-to-war-and-ruin-lebanon-in-turmoil-as-it-hits-100-idUKKBN25N1Q7> (consultado el 18/9/2020).

diciembre de 2010 hasta diciembre de 2012, aproximadamente, conocido como Primavera Árabe, ha introducido un nuevo actor para tener en cuenta en toda la región, en el Líbano también. Se trata de jóvenes sin filiación política, al menos no la tradicional, que protestan contra la corrupción y la falta de oportunidades, y que, en el caso libanés, consideran que la única opción para avanzar hacia un futuro mejor es fortalecer las instituciones y superar el sistema confesional, arrasarlo por completo. «Todos quiere decir todos»⁹ (acabar con todos) ha sido el eslogan más repetido en las protestas callejeras de los últimos meses. Tras la explosión del puerto de Beirut, estas palabras han ido acompañadas por imágenes como esta:



Figura 3. Imagen de las protestas en Beirut tras la explosión en el puerto.

Fuente: <https://www.asianage.com/world/middle-east/090820/lebanese-protesters-storm-ministry-buildings-as-anger-grows-over-beirut-blasts.html>

Hoy en día, todo apunta a que este movimiento contestatario vinculado a la Revolución del 17 de octubre ha perdido fuelle. No obstante, parece demasiado pronto para certificar su defunción. La cuestión es que podría haberse convertido en un vector de democratización (o en una corriente más transversal, al margen de las divisiones sectarias), pero la falta de un liderazgo claro, la ausencia de una estrategia común y única a todo el movimiento y la incapacidad, hasta el momento, de transformar la

⁹ HOURY, Nadim. «Lebanon in Freefall», *IEMED*, 29/07/2020. Disponible en: <https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-07/IEMED%20article%20-%20Lebanon.pdf> (consultado el 22/10/2020).

movilización en presencia en el Parlamento nacional, lugar de la toma de decisiones en el nivel político, parecen llevar al fracaso o, al menos, a una derrota temporal, en una batalla. ¡Quién sabe qué pasará en esta guerra a medio-largo plazo! Como dijo el intelectual italiano Antonio Gramsci, «el viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos»¹⁰.

Una corriente opositora que ha tenido el empaque suficiente para hacer tambalearse al sistema confesional, pero sin acabar con él, como pretendía. Ello porque a la fortaleza que le da la permanencia en el poder y el arraigo, el sistema libanés se ha encontrado, además, con un fuerte aliado hasta hace no mucho tiempo improbable: la poderosa guerrilla chií Hezbolá. De ahí que no deba sorprendernos que entre las figuras que en las protestas en la calle «merecen la horca» se encuentre su líder, Hasán Nasralá, como se ve en la fotografía de arriba.

Algo que ocurre, entre otras cosas, por dos poderosas razones: primera, porque Hezbolá es uno más de los grupos que han conseguido beneficiarse del reparto de poder sectario libanés y de su esquema de funcionamiento, por lo que no les interesa su descomposición. Y, segunda, porque la espinosa, y clave, cuestión de su desarme es algo que, con este sistema y hasta ahora, ni se ha puesto sobre la mesa.

Pero aún hay otro obstáculo más a la hora de plantear una posible futura democratización libanesa, que supere el sistema confesional: el vértigo que produce, sobre todo en las minorías (y todavía más entre los cristianos de diversos credos), el peso de la demografía, mientras se está en el proceso de dejar atrás esa lealtad a la propia comunidad. Cambiar las reglas puede ser más rápido que cambiar las mentalidades, que suele llevar más tiempo. Es decir, les asusta que permanezca esa mentalidad de lealtad acérrima cuando el sistema sea el de «una persona, un voto», sin filtros ni matices que tengan en cuenta a los grupos minoritarios, con menos población y, por tanto, poco o nulo peso político, y por ende sin acceso a la fuente de ingresos públicos. Porque eso podría suponer para ellos una especie de «condena al ostracismo», a la irrelevancia, lo que puede desembocar en su aniquilación o desaparición.

El Pacto Nacional libanés que dio luz verde en los años 40 del siglo pasado al actual sistema de reparto de poder confesional se basaba en el peso demográfico de tres

¹⁰ Citado por Emmanuel Macron en: MOMTAZ, Rym. «Macron on Lebanon: 'It's a risky bet I'm making'», *Político*, 01/09/2020. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macrons-risky-bet-in-lebanon-beirut-explosion/> (consultado el 19/09/2020).

comunidades. Según el último censo fiable realizado en el país (durante el mandato francés, en 1932), en aquel momento los cristianos maronitas suponían el 28,8 % de la población (si se les suman otros grupos cristianos levantinos, el porcentaje sube hasta el 47 %); los musulmanes suníes, entre el 21 % y el 22 %; y los musulmanes chiíes, el 19 %-20 %, estando el resto de grupos por debajo del 10 %¹¹. Con el paso del tiempo, esos porcentajes han variado de forma sustancial.

Ethnic shift in Lebanon over the past four generations

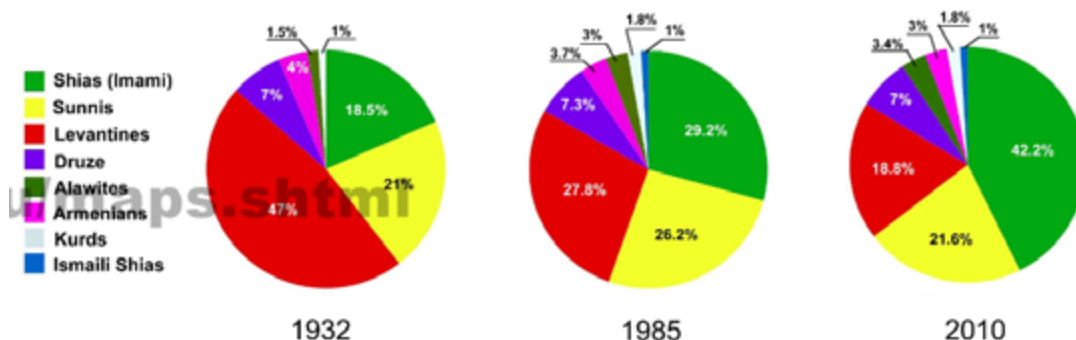


Figura 4. Cambio étnico en el país en las últimas décadas. Fuente. Michael Izadi.

Disponible en: <https://gulf2000.columbia.edu/maps.shtml>

Siguiendo con la lógica tradicional, estos porcentajes de 2010 harían temblar el sistema de reparto de poder existente hoy en día. Con un 42,2 %, el cambio demográfico que ha tenido lugar durante décadas beneficia claramente a la comunidad chií y, con ella, a su más poderoso representante, articulado ya como un Estado dentro del Estado: Hezbolá.

Además, esta es una de las razones de la dificultad para articular una alternativa «más democrática» a la desgastada fórmula actual. Y, sin embargo, las grietas están ahí. En una actuación casi sin precedentes, en las últimas protestas se han visto algunos ciudadanos manifestándose contra líderes políticos de su propia secta¹². Se expresan de la siguiente manera: «No os atreváis a intentar convencernos de que defendéis nuestras religiones. Podríais convencer a nuestros abuelos, a nuestros padres, ¿pero a

¹¹ Datos obtenidos de los mapas en: IZADI, Michael, Universidad de Columbia. Disponible en: <https://gulf2000.columbia.edu/maps.shtml> (consultado el 20/10/2020).

¹² MAWAD, Dalal, *op. cit.*

nosotros? No. No quiero derechos cristianos ni derechos musulmanes, mientras no tenga el derecho a comida, agua y electricidad»¹³.

Mientras sean solo algunos, y el número no sea lo suficientemente relevante, sus posibilidades se complican. A esto hay que sumar, como se ha mencionado anteriormente en este documento, que a Hezbolá tampoco le corre prisa ese posible cambio sistémico. Para ellos es un riesgo y, hasta el momento, al menos, se encuentran bastante cómodos con el actual.

Así pues, Hezbolá aparece como una cuestión clave en el análisis interno libanés, pero también lo es a la hora de situar el Líbano en su contexto regional e internacional.

Un peón en el tablero de ajedrez internacional



Figura 5. Líbano en el Creciente Chií, mapa de la región. Fuente.
https://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Shia_Crescent_Future_sm.png

Recuperamos en este punto al político libanés Salim Haidar para hacernos eco de otra de sus aseveraciones: «Líbano no es un Estado, sino un campo de juego internacional»¹⁴. Y también al periodista y académico Amín Maalouf y su caracterización

¹³ AZHARI, Timour. «Lebanon's year of fire», *Al Jazeera*, 16/10/2020. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/features/2020/10/16/lebanons-year-of-fire> (consultado el 18/10/2020).

¹⁴ CREIDI, Imad y PERRY, Tom. «From Golden age to war and ruin: Lebanon in turmoil as it hits 100», *Reuters*, 27/08/2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-lebanon-security-blast-centenary->

sobre la construcción exclusiva y excluyente de la identidad, porque también se aplica al contexto de Oriente Próximo y aún más allá. Esto, incluso, es uno de los grandes factores que han colocado una y otra vez, de forma sistemática, al Líbano en medio de los conflictos en la región y en el ámbito internacional.

Para Maalouf y Haidar, el problema es el confesionalismo, ya que «el proyecto nacional, que consistía en trascender las diversas afiliaciones comunitarias hacia una pertenencia nacional común, no se ha llevado a cabo con la energía y la lucidez necesarias. Como resultado, los ciudadanos se convirtieron en obligados, y a veces incluso en rehenes, de los dirigentes políticos y religiosos de sus comunidades, que a su vez se convirtieron en obligados y rehenes de sus protectores extranjeros. Todo con el agravante de que la economía liberal basada en los servicios no ha podido sostener a un Estado fuerte»¹⁵.

Décadas de esquilmar las arcas públicas, de utilizarlas para hacer negocios y de maquillar los datos con una ingeniería financiera cada vez más complicada han terminado dejando al Estado libanés en bancarota. Ahora, para su propia supervivencia, el sistema, y los que lo componen, necesitan dinero desesperadamente. Y miran hacia el exterior para pedir una ayuda que no suele ser gratuita, pero que tampoco falta y que conjuga identidades, lealtades, expansión de poder e influencia y, por supuesto, el beneficio económico. Porque la reconstrucción de Beirut y su puerto, así como gestionarlo, con las ganancias que puede suponer y con su alcance geopolítico y estratégico, es una joya a la que no dejan de aparecerle poderosos pretendientes¹⁶:

[insi/from-golden-age-to-war-and-ruin-lebanon-in-turmoil-as-it-hits-100-idUKKBN25N1Q7](https://www.insi.gov.lb/en/insights/100-years-of-lebanon-in-turmoil-as-it-hits-100-idUKKBN25N1Q7) (consultado el 18/9/2020).

¹⁵ GÓMEZ-JORDANA MOYA, Rafael, «Líbano: un país fuera de control, un difícil análisis», *Atalayar*, 25/09/2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/1%C3%ADbano-un-pa%C3%ADs-fuera-de-control-un-dif%C3%ADcil-an%C3%A1lisis> (consultado el 17/10/2020).

¹⁶ BAR'EL, Zvi, «Who Will Rebuild Beirut's Port?», *Haaretz*, 14/08/2020. Disponible en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-rebuilding-beirut-will-be-complicated-1.9068265> (consultado el 16/9/2020).



Figura 6. Líderes de las principales potencias relacionadas con la cuestión libanesa. Fuente. Elaboración propia.

La nueva situación en el Mediterráneo oriental derivada del descubrimiento y explotación de grandes bolsas submarinas de gas, el ascenso de Turquía como potencia regional y la lucha por el dominio de la región entre Arabia Saudí e Irán, aparte de la presencia (aunque reticente y en retirada) de Estados Unidos y del interés chino en la Nueva Ruta de la Seda, coloca, de nuevo, al Líbano en la encrucijada internacional.

Francia, la antigua potencia colonial, con la que los cristianos levantinos tuvieron fuertes vínculos y que, en cierto modo, algunos se mantienen en la actualidad, ha hecho la apuesta más fuerte. En una acción rápida y contundente, y en la que ha puesto en juego

su propio prestigio personal, el presidente galo Emmanuel Macron ha presentado una propuesta con un paquete de reformas a cambio de la ansiada ayuda económica.

El Ejecutivo libanés persigue 20 000 millones de dólares en ayuda financiera, la mitad del Fondo Monetario Internacional y la otra mitad de los fondos al desarrollo de países de la conferencia de donantes de 2018. Además de 5000 millones para la reconstrucción de Beirut y ayuda humanitaria¹⁷.

A cambio de aportarlos, la propuesta francesa pide: una auditoría completa de las cuentas del Banco Central libanés, el control de capitales, solucionar los problemas de electricidad en el país, atajar la COVID-19, mayor transparencia institucional, luchar contra la corrupción, reformas de calado en el Estado, añadir regulaciones que encaminen las acciones políticas, judiciales y financieras, reformar el Parlamento y convocar elecciones en un año, pero con una nueva ley electoral que incluya las aspiraciones de la sociedad civil¹⁸.

Esta propuesta descarrila con la dimisión del primer ministro designado, Mustafá Adib, el 26 de septiembre, menos de un mes después de haber sido nombrado y sin poder formar un Gobierno «tecnócrata». El presidente francés Emmanuel Macron desata su ira y acusa a las fuerzas políticas libanesas de «traición colectiva», de «haber privilegiado sus intereses particulares» y de no haber «respetado el compromiso ante Francia y la comunidad internacional». Pero, sobre todo, los acusa de querer volver a instaurar el criterio confesional en el nuevo Ejecutivo. Después de haber descrito el sistema político libanés como marcado por «la corrupción y el terror», finaliza diciendo «siento vergüenza por sus dirigentes»¹⁹.

Quizá Macron pedía demasiado, solo quizá. La rendición de cuentas en el Líbano hoy en día discurre, todavía, por otros derroteros, por los viejos caminos de sobra conocidos por todos, en sus distintos niveles, el internacional también. Son los chiíes de Hezbolá y Amal los que determinan la caída de Adib, por su pretensión de imponer a sus candidatos

¹⁷ AZHARI, Timour, «Exclusive: French reform proposal for Lebanon delves into details», *Al Jazeera*, 02/09/2020. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/9/2/exclusive-french-reform-proposal-for-lebanon-delves-into-details> (consultado el 16/9/2020).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ «Macron denuncia la «traición colectiva» de las fuerzas políticas libanesas», *EFE*, 27/09/2020. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/destacada/macron-denuncia-la-traicion-colectiva-de-las-fuerzas-politicas-libanesas/10011-4353414> (consultado el 28/9/2020).

como ministros, incluido el de Finanzas (un rol esencial en el desarrollo de los planes de rescate económico).

Ya sin Adib, retorna Saad Hariri, suní también, pero con quien los chiíes habían demostrado un mejor entendimiento (ya que había dejado fuera de la mesa la espinosa cuestión del desarme de la guerrilla chií). Y aquí es donde empiezan a entrecruzarse los intereses regionales en la política libanesa. Precisamente ese entendimiento (que se había dado también con su sucesor en el cargo Hasán Diab), junto a problemas económicos internos derivados de la caída de los precios del petróleo y la COVID-19, está entre las razones por las que las monarquías del Golfo (sobre todo, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos) reducen el flujo financiero hacia Beirut, origen de la crisis libanesa.

La comprensión suní-chií no ha sentado demasiado bien en Riad, dado el éxito de Irán a la hora de afianzar su influencia en la política libanesa, basada en el apoyo continuo a Hezbolá y a un perfil bajo de Teherán²⁰. De hecho, el mantenimiento del cordón umbilical entre ambos es uno de los motivos por los que la guerrilla chií es la menos afectada por los males económicos que acucian al Líbano.

Esto nos lleva, ampliando el foco, a otra de las cuestiones internacionales que se dirimen en terreno libanés, esta vez entre Irán y Estados Unidos. Con Hezbolá en medio, el tema principal para Washington es Irán y su posición en la región.

A este respecto, como señala Mohanad Hage Ali, del Carnegie Middle East Center, puede ser que la acción chií contra el Ejecutivo de Adib se deba a que las facciones proiraníes libanesas prefieran detener cualquier movimiento político en su país, en cualquier dirección, hasta saber cuál va a ser la política concreta de Washington después de las elecciones de este 3 de noviembre de 2020²¹, ya con el demócrata Joe Biden en la Presidencia. Sería lógico pensar que iraníes, saudíes, emiratíes e israelíes, entre otros, están pensando lo mismo.

Pero aún hay más fuerzas que interactúan en la dinámica de la política libanesa. Porque si bien Estados Unidos se involucra en los problemas libaneses privilegiando sus

²⁰ BAR'EL, Zvi, «Global Battle for Control Over a Devastated Lebanon Has Begun», *Haaretz*, 17/08/2020. Disponible en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/premium-global-battle-for-control-over-a-devastated-lebanon-has-begun-1.9077123> (consultado el 16/9/2020).

²¹ JALABI, Raya y BLAIR, Edmund. «Lebanon's prime minister-designate quits in blow to French initiative», *Reuters*, 26/09/2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-lebanon-crisis-government-idUSKBN26H0CJ> (consultado el 27/9/2020).

intereses sobre Irán, a Francia le mueve también el suyo con Turquía. Ankara también ha puesto un pie en el Líbano, concretamente en Trípoli, al norte del país²². Entre su comunidad suní ha arraigado el discurso del apoyo turco (también suní, hay que recordarlo), máxime con la retirada saudí de la que ya se ha hablado.

Con su rápida y contundente acción en el Líbano, París busca contrarrestar la expansión turca en la zona y, a la vez, situarse sobre el terreno, desde donde puede operar con mayor facilidad. Todo ello, en el marco del enfrentamiento entre ambas potencias relacionado con el conflicto libio y la exploración y explotación de las reservas de gas del Mediterráneo oriental.

Más allá de la perspectiva geopolítica, es lógico pensar que ninguno de los actores mencionados se olvida de las enormes posibilidades económicas de la reconstrucción de la ciudad de Beirut, y de su puerto, y de su consecuente control. Aunque el actor que se mueve más puramente por estas razones sea, quizá, China.

El puerto de Beirut tiene mucho interés para la Nueva Ruta de la Seda, el gran proyecto de Xi Jinping. Esto aparte del abanico de oportunidades que se abre para las empresas chinas relacionadas, no ya solo con el comercio de mercancías, sino, también, con la construcción. Para la élite libanesa, China puede ser el mejor socio posible: por su capacidad económica para afrontar la reconstrucción mencionada, sin las incómodas reformas políticas y económicas que demandan otros posibles socios²³.

Por último, la urgencia libanesa para hacerse con ingresos que eviten una debacle del Estado ha llevado a sus autoridades a desatascar las conversaciones con su vecino del sur, Israel, con el que aún están en estado de guerra técnico. Líbano busca, así, normalizar su frontera sur marítima y poder empezar a sacar beneficio de los recursos que puedan esconderse bajo sus aguas.

²² BAR'EL, Zvi, *op. cit.*

²³ ROSENBERG, David. «A Desperate Lebanon May Find a Savior in Beijing», *Haaretz*, 10/08/2020. Disponible en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-a-desperate-lebanon-may-find-a-savior-in-beijing-1.9061882> (consultado el 17/9/2020).

A modo de conclusión: mirar hacia un futuro incierto, cuando aún no se han exorcizado los fantasmas del pasado

La dramática situación del país lleva a algunos analistas a plantearse la posibilidad de que el Líbano se esté encaminando a convertirse en un estado fallido o a un nuevo estallido violento. Razones objetivas no les faltan. Es posible. La cuestión es, ¿hasta dónde están dispuestos los actores a arriesgar el futuro del país por salirse con la suya? Hablamos tanto de los que condicionan la ayuda económica a ciertas reformas y a ciertos intereses como de los que temen esas reformas por lo que suponen de pérdida de poder, estatus y privilegios.

Y luego están los demás libaneses. Con cada catástrofe, aparte de los muertos, el país ha ido perdiendo a sus ciudadanos, que son millones ya en el exilio.

Los que se quedan recuerdan que consiguieron salir adelante tras década y media de cruenta guerra civil. ¿Por qué no iban a poder hacerlo ahora de nuevo, levantarse una vez más? Ahora, eso sí, se va a necesitar mucha resiliencia. Algo a lo que parece apelar la escultura de la artista libanesa Hayat Nazer, realizada con una gran carga simbólica con los escombros de la zona devastada por la explosión de agosto en Beirut:



Figura 7. Imagen de la escultura realizada en la zona de la explosión del puerto de Beirut. Fuente. https://edition.cnn.com/style/article/lebanese-artist-sculpture-rubble-beirut-explosion-trnd/index.html?utm_source=twCNNi&utm_medium=social&utm_term=image&utm_content=2020-10-26T09%3A45%3A05

Son ellos, los que forman parte de uno de los dos líbanos de Jalil Gibrán, mencionados al inicio de este texto. De ambos, todo aquel que conoce el país y a sus ciudadanos se queda con el del poeta. Sin embargo, también sabe que, como los libaneses, tendrá que lidiar con el otro y que, en determinadas circunstancias, eso puede llegar a significar el exilio e, incluso, costar la vida, como se ha mencionado más arriba.

No sería la primera vez que, sometido a mucha presión por uno o por más de un lado, el sistema libanés estallara de forma violenta (como se ha dicho, no hace demasiado que el país salió de una encarnizada guerra civil de años). Hay organizaciones que «tiran» hacia el lado de la construcción de una solidaridad nacional. Pero el sistema confesional, con sus partidarios, se resiste y también es resiliente. Y el entorno internacional apunta hacia el lado de la polarización política, la división.

Como afirma el pensador israelí Yuval Noah Harari, «la creación de facciones en la sociedad que tienen miedo de otros grupos dentro del mismo país, o que los odian, hace que muchos piensen que nunca votarían a otro líder que no sea el que ven como salvador y protector. Los líderes que promueven esta división premeditada de la sociedad, que la vuelven contra sí misma, se presentan como nacionalistas y patriotas, pero son lo opuesto. El patriotismo no tiene que ver con odiar a los extranjeros o a las minorías, sino con amar a tus compatriotas y ser solidario con la otra gente de tu país. [...] Creo que lo que vemos no es un auge del nacionalismo, sino la crisis del nacionalismo. En algunos países, como los de Oriente Próximo, eso puede llevar a la guerra civil»²⁴.

Nada nuevo en lo que al caso libanés respecta. Esta reflexión no busca sostener que vaya a producirse otro conflicto libanés, sino solo apuntar a que no es tan fácil desprenderse del peso del pasado, sobre todo cuando está tan cerca y algunas de sus causas principales se mantienen en el presente.

Ya se ha citado más arriba en este documento el concepto de «identidades asesinas» de Amín Maalouf. Algo que el escritor libanés achaca a los seres humanos a lo largo de la historia, no únicamente a los libaneses. Pero, también, Maalouf mira al futuro con esperanza y sueña «con un día en el que la región que me vio nacer siga ese mismo camino, dejando atrás el tiempo de las tribus, el tiempo de las guerras santas, el tiempo

²⁴ GONZÁLEZ FÉRRIZ, Ramón, «Yuval Noah Harari: «El covid puede originar el peor sistema totalitario que haya existido»», *El Confidencial*, 27/10/2020. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/cultura/2020-10-27/yuval-noah-harari-sapiens-entrevista_2806276/ (consultado el 27/10/2020).

de las identidades asesinas, para construir algo en común; sueño con el día en que podré llamar «patria» a todo el Oriente Próximo, igual que llamo así a Líbano, a Francia y a Europa, y «compatriotas» a todos sus hijos, musulmanes, judíos y cristianos de todas las denominaciones y de todos los orígenes»²⁵.

Soñemos, pues, con Amín Maalouf, aunque sea solo por un instante...

*Elena-María Labrado Calera**
Periodista

²⁵ MAALOUF, Amín, *Identidades asesinas*. Madrid: Alianza Editorial 2008, p. 173.

03/2021

14 de enero de 2021

*José Ignacio Contreras Valcárcel **

¿El final? El proceso de paz en Sudán del Sur

¿El final? El proceso de paz en Sudán del Sur

Resumen:

Sudán del Sur alcanzó la independencia, en julio de 2011, tras largos años de guerra con la República del Sudán. Pese a las esperanzas puestas en la independencia, consigo no trajo la paz y, en diciembre de 2013, estallaba la guerra civil, entre el presidente Salva Kiir y el vicepresidente Riek Machar. La guerra se ha prolongado a lo largo de la última década con diferentes intensidades y acuerdos de paz fallidos, hasta que, en febrero del año 2020, se consumó el último, por el cual se pone fin a las hostilidades y Machar vuelve a la vicepresidencia. Se abre ahora una nueva etapa, en la cual el principal desafío será que ambos líderes acaben con sus rivalidades, se consiga un equilibrio de poder y que la paz se consolide por fin en el país más joven del mundo.

Palabras clave:

Sudán del Sur, Juba, guerra civil, Salva Kiir, Riek Machar.

***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 end? The peace process in South Sudan

Abstract:

South Sudan reached its independence in July 2011, after long years of war against the Republic of Sudan. Despite the hopes placed in the independence, it did not bring peace, and in December 2013 civil war crashed between president Salva Kiir and the vice-president Riek Machar. War has lasted along the last decade, with different intensities and failed peace agreements, until in February of the present year the last peace agreement was accomplished, with which hostilities come to an end and Machar gets back to the vice-presidency. A new era is opened, in which the main challenge will be that both leaders will have to finish their rivalry, power balance is reached, and peace gets consolidated finally at the youngest country in the world.

Keywords:

South Sudan, Juba, Civil War, Salva Kiir, Riek Machar.

El conflicto

Sudán del Sur es el Estado más joven del mundo. Logró la independencia en el año 2011, después de largos años de conflicto con el vecino del norte. Las esperanzas depositadas en la autodeterminación para poner fin a las hostilidades que azotaban el país fueron altas, pero pronto se diluyeron: a los dos años de obtener la independencia, la guerra civil estalló en el país africano después de que el presidente, Salva Kiir, destituyese a su Gobierno, acusando al vicepresidente, Riek Machar, de planificar un golpe de Estado.

La rivalidad entre ambos líderes pronto se trasladó al terreno étnico, produciéndose cruentos enfrentamientos entre los dinka (etnia a la que pertenece el presidente Kiir, y que representa casi el 36 % de la población sursudanesa)¹ y los nuer (grupo étnico del vicepresidente Machar, que supone el 15,6 % de la población)². Además de ello, Sudán del Sur es un país cuya economía depende del petróleo, por lo que no extrañó a nadie que los mayores combates se produjeran en las regiones con mayores yacimientos petrolíferos.

Los esfuerzos externos para frenar las hostilidades resultaron infructuosos, y los intentos de mediación de la Autoridad Gubernamental para el Desarrollo (IGAD) en África Oriental fracasaron, ya que, además, algunos de sus miembros espolearon los combates, al enviar Uganda tropas para ayudar al presidente Kiir, mientras que el Sudán de Omar al-Bashir dio apoyo a las fuerzas de Machar.

Las presiones externas, intensificadas desde la llamada Troika (formada por Estados Unidos, Noruega y Reino Unido), la Unión Africana, China y la Unión Europea, dieron su fruto en 2015, cuando las fuerzas de Machar y las de Kiir firmaron un acuerdo de paz en Addis Abeba. No obstante, el acuerdo comenzó con obstáculos por parte de los contendientes, ya que, en un esfuerzo por aumentar el poder de los dinka y el control sobre el petróleo, el presidente Kiir firmó un decreto el 24 de diciembre de ese año mediante el cual la división territorial de Sudán del Sur pasaba de 10 a 28 estados³. El

¹ «World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: South Sudan», *Minority Rights Group International*, 2018. Disponible en: <https://minorityrights.org/country/south-sudan/>

² *Ibid.*

³ «South Sudan president creates 28 new states», 25 de diciembre de 2015, *Al Jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2015/12/south-sudan-president-creates-28-states-151225101750723.html>

desigual reparto de poder prendió las iras en otros grupos étnicos, como los shilluk, tribu al norte del país, que se levantó en armas contra el Gobierno.

El acuerdo estipulaba que Kiir conservaría la presidencia, mientras que un candidato del SPLA-IO (Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán-En la Oposición, el ejército de Machar) asumiría la vicepresidencia. Inexplicablemente, Kiir ofreció el cargo a su antiguo rival, Machar, por lo que se volvería al gobierno bajo el cual habían comenzado las hostilidades. No obstante, la frágil tregua se rompió en verano de 2016, cuando se reanudaron los combates en Juba, a la vez que Machar escapaba del país, acusando a Kiir de intentar asesinarle⁴. En diciembre de ese año, la ONU emitió un duro informe⁵, acusando a ambas partes de cometer graves violaciones a los derechos humanos que abarcaban el reclutamiento de niños soldado, quema de cultivos, secuestros y violaciones.

La situación se agravó todavía más en enero de 2017, cuando el presidente Kiir amplió la división territorial de 28 estados a 32, mientras que se cumplían las advertencias de la OMS, que un año antes había advertido⁶, en un informe, sobre el grave riesgo que corría el país de caer en una hambruna. Así, en febrero, el presidente Kiir declaró la hambruna en el país, y para mayo, un informe del IPC (*Integrated Food Security Phase Classification*) estimaba que el 45,5 % de la población (unos 5,5 millones de personas) sufrían de inseguridad alimentaria⁷.

Las presiones internacionales sobre las partes para alcanzar una solución se intensificaron debido al temor de que la guerra se extendiese y estallase un conflicto regional, por lo que el Consejo de Seguridad decidió decretar el embargo de armas sobre el país⁸. Además de ello, el presidente de Sudán, Omar al-Bashir, debido a la delicada

⁴ SHABAN, Alfa; RAHMAN, Abdur. «Machar flees South Sudan after botched assassination attempt», *Africa News*, 1, 2016.

⁵ «The State of Human Rights in the Protracted Conflict in South Sudan», *UNMISS ONU*, 4 de diciembre de 2015. Disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/Countries/SS/UNMISS_HRD4December2015.pdf

⁶ «El Niño and health SOUTH SUDAN overview-January 2016», *OMS*, enero de 2016. Disponible en:

https://www.who.int/hac/crises/el-nino/who_el_nino_and_health_global_report_south_sudan_21jan2016.pdf

⁷ «May 2017-Communication Summary», *Integrated Food Security Phase Classification*, mayo de 2017. Disponible en:

http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_South_Sudan_AcuteFI_May2017_June-July2017.pdf

⁸ Resolution 2428 (2018), Consejo de Seguridad, 13 de julio de 2018. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2428>

situación económica de su país, con encarecimiento de precios, comenzó a realizar esfuerzos para que ambos líderes alcanzasen un entendimiento, al necesitar que el flujo de petróleo sursudanés (del cual su país se beneficia del 50 % de las ganancias) se reanudara⁹, además de presentarse como un líder conciliador para que su país fuese retirado del listado de países patrocinadores del terrorismo y así poder optar a empréstitos internacionales. Con ello, en julio de 2018 se firmaba el alto el fuego en Jartum¹⁰, capital de Sudán, bajo la mediación de los presidentes de Sudán y Uganda, culminando el 13 de septiembre de ese año, al firmarse el acuerdo por el que Sudán del Sur ponía punto final de manera formal a su guerra civil¹¹.

El acuerdo se consumó finalmente, tras dos prórrogas y varios amagos de romperse, el 22 de febrero de 2020, con, de nuevo, el retorno al mismo gobierno bajo el que había estallado el conflicto en 2013, con Machar en la vicepresidencia y Kiir al frente del poder ejecutivo.

No obstante, la pandemia causada por la COVID-19 y sus consecuencias económicas pueden suponer un agravante para la delicada situación en el país. La caída de los precios del petróleo (del cual depende en casi su totalidad la economía sursudanese) y las graves acusaciones por corrupción, incluyendo el robo de fondos de Naciones Unidas¹², suponen un obstáculo para la consolidación de la paz en el país. Por si fuera poco, los choques interétnicos continúan: en agosto, en un intento por desarmar milicias locales para continuar con el proceso de paz, se produjeron enfrentamientos entre militares y milicianos, resultando en casi 300 muertos¹³.

⁹ AHMED, Adam. «Why is Omar al-Bashir mediating South Sudan peace talks?», *Al Jazeera*, 5 julio de 2018. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/omar-al-bashir-mediating-south-sudan-peace-talks-180705134746432.html>

¹⁰ KHALID, Abdelaziz. «South Sudan rivals sign peace agreement in Khartoum», *Reuters*, 27 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-southsudan-unrest/south-sudan-rivals-sign-peace-agreement-in-khartoum-idUSKBN1JN1I9>

¹¹ IGAD. «Revitalised agreement on the resolution of the conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS)», IGAD, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/6dn3477q3f5472d/R-ARCSS.2018-i.pdf?dl=0>

¹² «South Sudan senior officials steal \$36 million: UN», *Sudan Tribune*, 2020. Disponible en: <https://sudantribune.com/spip.php?article69860>

¹³ «Hundreds killed in inter-communal clashes in South Sudan», *Al Jazeera*, 2020. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/5/20/hundreds-killed-in-inter-communal-clashes-in-south-sudan>

El nuevo acuerdo

El nuevo acuerdo bajo el cual se ha puesto fin de manera formal a cinco años de guerra civil en el país más joven del mundo pretende salvar los errores del acuerdo fallido de 2015.

El nuevo acuerdo repite múltiples mecanismos y medidas establecidas previamente por el acuerdo que, infructuosamente, trató de poner fin a la guerra en 2015. No obstante, en esta ocasión el presidente Salva Kiir no ha puesto objeción a ciertas cláusulas del acuerdo, tal y como sí hizo en 2015, lo que supone un paso importante para la consecución de la paz, así como la aceptación del número de estados que conformarán la República, uno de los puntos de mayor enfrentamiento entre ambos bandos. Este es un paso de vital importancia, puesto que evita que el presidente Kiir altere el número de entidades territoriales a su antojo, lo que otorgaba una mayor primacía de su etnia, la dinka, sobre el resto.

Si bien el porcentaje del Gobierno de Kiir en altos cargos en la presidencia y en el Parlamento ha bajado en este nuevo acuerdo, lo cierto es que su poder en el Consejo de Ministros y en los Gobiernos estatales se ha incrementado. Esto se explica en la fragmentación de la oposición sursudanesa, que en los últimos años ha sufrido no solo reveses en el campo de batalla, sino también varias escisiones: a la desertión de Taban Deng Gai¹⁴, segundo de Machar que más tarde se unió a Kiir y ejerció como su vicepresidente, hay que sumar las desavenencias en la SSOA, que ha experimentado continuas divisiones. Con la oposición dividida y debilitada, Kiir ha logrado aumentar su poder en los puestos clave a cambio de reducirlo ligeramente en otros aspectos.

¹⁴ MABIOR P., Mach. «Learning from the Past: The Way Out of South Sudan's Crisis», *South Sudan Peace Agreement and Peace Making*, 2019, The Zambakari Advisory: special issue.

Si realizamos un análisis de ambos acuerdos (el de 2015 y el actual), encontramos que:

Área	Acuerdo de 2015	Acuerdo de 2018
Gobierno	De unidad nacional, cuyos ministros serán: - 16 partidarios de Kiir - 10 partidarios de Machar - 2 exdetenidos - 2 otros partidos La presidencia la ostentará Kiir, mientras que un opositor ocupará la vicepresidencia. La duración del Gobierno de transición será de 30 meses.	De unidad nacional, cuyos ministros serán: - 20 partidarios de Kiir - 9 partidarios de Machar - 3 de la South Sudan Opposition Alliance (SSOA) - 2 exdetenidos - 1 otros partidos La presidencia la ocupará Kiir, mientras que la vicepresidencia la detendrá Machar. El Gobierno tiene una duración de 36 meses.
Configuración territorial	La composición de los gobiernos de los estados de Unity, Jongley y Alto Nilo será: - 46 % partidarios de Kiir - 40 % partidarios de Machar - 7 % exdetenidos - 7 % otros partidos En el resto de estados, se distribuirán de la siguiente manera: - 85 % partidarios de Kiir - 15 % partidarios de Machar La capital, Juba, zona desmilitarizada.	La composición de los Gobiernos de todos los estados será la siguiente: - 55 % partidarios de Kiir - 27 % partidarios de Machar - 10 % de la SSOA - 8 % otros partidos Los antiguos detenidos tendrán derecho a 3 ministros estatales, que podrán ocupar su cargo en el estado en el que deseen.
Control y seguimiento	Creación de una comisión de seguimiento de la IGAD	Creación de una comisión de verificación del alto el fuego de la IGAD, en la cual, además de actores participantes en el conflicto, también estarán representados jóvenes, mujeres, académicos, China, la Troika, la ONU, la UA y la UE.
Justicia	Creación de un Tribunal Mixto para la rendición de cuentas	Creación de un Tribunal Mixto para la rendición de cuentas.
Reconciliación	Creación de una Comisión de la Verdad	Creación de una Comisión de la Verdad, Reconciliación y Reparación.
Elecciones	A celebrarse, como mínimo, 60 días antes del fin del periodo transicional.	A celebrarse, como mínimo, 60 días antes del fin del periodo transicional.
Cese de la violencia	Alto el fuego vigente a partir de las 72 horas de la firma del tratado.	Alto el fuego vigente a partir de las 72 horas de la firma del tratado.

Puntos clave para el mantenimiento de la paz

En un país como Sudán del Sur, en el cual la división étnica es tan múltiple y diversa, resulta imperativo que los mecanismos de poder compartido funcionen de manera eficaz. Es evidente que el conflicto tiene un carácter étnico más que político, ya que los principales contendientes en los combates habían sido previamente compañeros de armas en la guerra de independencia contra la República del Sudán, y provienen del antiguo Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLA). Para ello, un espejo en el que puede mirarse Sudán del Sur a la hora de organizar la división territorial y asegurar que el conflicto étnico no se reactiva es el que actualmente poseen países que han pasado por complicadas guerras civiles multiétnicas, como por ejemplo Bosnia-Herzegovina. La configuración territorial de este país europeo fue establecida en los Acuerdos de Dayton, que pusieron fin al conflicto en la república balcánica¹⁵. Si bien no todos los problemas del país han sido erradicados, sí que es cierto que en Bosnia se ha logrado mantener la paz desde que se pusiera fin a la cruenta guerra que asoló el país entre 1992 y 1995, una de las derivadas de la fragmentación de la antigua Yugoslavia. Todavía con sus errores y con la vigilancia de los actores internacionales, lo cierto es que en Bosnia no ha vuelto a estallar la violencia como lo hizo cuando Yugoslavia se desmembró. Y quizá ese podría ser el espejo en el que debería mirarse Sudán del Sur. Con una estructura de poder compartido, garantizada por la Constitución, la cual asegure un reparto equitativo de las estructuras de poder del Estado, así como la participación de las diversas etnias que conforman la joven nación, se podrá alcanzar la estabilidad necesaria para el país. Si, como en el caso de Bosnia, se asegura un poder de veto para las etnias, se obligará a las distintas partes a consensuar las distintas medidas y acciones de gobierno, favoreciendo el diálogo entre las mismas, y otorgando a las distintas etnias mecanismos de protección sin tener que recurrir a las armas para defender sus intereses. Todo este proceso de paz y de participación multiétnica en las instituciones del Estado podrá ser verificado por los principales actores internacionales: la IGAD y la UNMISS. Pero, como ha quedado demostrado a lo largo del conflicto, el equilibrio entre las diversas etnias pasa por cómo se gestione un recurso: el petróleo.

¹⁵ GARANG, Abui John. «Ways of Sustaining Durable Peace and Reconciliation After Conflict», *South Sudan Peace Agreement and Peace Making*, 2019, The Zambakari Advisory: special issue.

Los intentos de lograr la primacía sobre las otras etnias han sido los principales impulsores de la contienda, con los principales pueblos del país disputándose el control efectivo del principal recurso económico del país, el petróleo. Garantizar la correcta administración de los hidrocarburos es vital para el mantenimiento del país, lo que pasa por garantizar un justo y equitativo reparto de los beneficios que entraña el petróleo para las arcas nacionales. Un correcto reparto de las ganancias del petróleo se traduce en el desarrollo del país, el cual es urgente después de varios años de cruenta guerra civil, sin contar con las décadas previas de lucha por la independencia. El desarrollo equitativo de las distintas etnias del país permitirá alejar el riesgo de la reactivación del conflicto, a lo que hay que sumar la ya citada participación compartida en el gobierno del país. Otro de los principales obstáculos a los que se enfrenta Sudán del Sur es la endémica corrupción, sin cuya erradicación es imposible llevar a cabo una buena gobernanza y una buena gestión de los recursos que permita que el país se recupere de la devastación de la guerra y pueda fortalecer la convivencia y el entendimiento.

Otro impedimento para el mantenimiento de la paz son precisamente los dos principales líderes: Riek Machar y Salva Kiir. Además de su más que conocida mutua desconfianza¹⁶ y su dilatación indebida de una guerra innecesaria, son líderes políticos que pertenecen a una generación distinta que, si bien condujeron la guerra de independencia y lograron la obtención de la autodeterminación, han liderado también al país al desastre de la guerra civil. Ahora que se ha logrado poner fin a la guerra, sería conveniente un recambio generacional, para asegurar la reconstrucción y que no se vuelven a reactivar las hostilidades¹⁷. Hasta el propio Taban Deng Gai, exsegundo de Machar y, tras su desertión, vicepresidente de Kiir, reconoció en una entrevista que sería conveniente dejar el poder a las nuevas generaciones¹⁸.

¹⁶ GARANG, Abui John, *op. cit.*

¹⁷ DÍEZ ALCALDE, Jesús. *Sudán del sur, ¿insuperables obstáculos y desafíos para la paz?*. Documento de Opinión IEEE 24/2016. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO24-2016_SudanSur_Desafios_Obstaculos_JDA.pdf

¹⁸ «President Kiir apologises for the December 2013 war», *Sudan Tribune*, 2016. Disponible en: <https://sudantribune.com/spip.php?article57630>

No obstante, no puede haber paz sin justicia. Sudán del Sur no puede caminar hacia la paz si no se asegura que aquellos atropellos y crímenes cometidos durante el conflicto (muy numerosos, ya que a menudo todos los bandos han utilizado el pillaje, la violación y la destrucción de viviendas como arma de guerra, por lo que los civiles han sido constante objetivo militar) queden impunes. La cláusula de rendición de cuentas ha sido bastante complicada en el acuerdo, ya que no motivaba a las partes a cumplir el acuerdo, al estar todas acusadas¹⁹. Sin una justicia verificable y efectiva, las heridas del conflicto no pueden cerrarse y es difícil que las distintas etnias del país lleguen en algún momento a entenderse.

Como parte esencial de esta justicia, resulta obvio que otro punto necesario, no solo en este conflicto sino en cualquier conflicto civil, es necesario asegurar el retorno seguro de los refugiados a sus lugares de origen, garantizando la reconstrucción y reparación de aquellos que lo han perdido todo. Según un informe de la IGAD, en 2018 había casi dos millones y medio de sursudaneses desplazados en los países fronterizos, por lo que resulta urgente la ayuda y preparación para el retorno de este elevado número de exiliados.

Por lo tanto, resulta necesario recalcar los elementos que pueden resultar vitales a la hora de la consolidación de la paz en Sudán del Sur:

- Estructuras de poder compartidas que garanticen la participación equitativa de las distintas etnias del país.
- Gestión transparente y equitativa del petróleo, así como el reparto equitativo de sus beneficios.
- Lucha contra la preocupante corrupción.
- Relevo generacional entre los altos cargos y líderes.
- Justicia y reparación del daño causado.
- Retorno de los refugiados.

¹⁹ KIIR, Salva; MACHAR, Riek. «South Sudan needs truth, not trials», *The New York Times*, 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/06/08/opinion/south-sudan-needs-truth-not-trials.html>

La participación de las distintas comunidades en el poder del país es vital y necesaria. Sin embargo, los desafíos para la paz a los que se enfrenta la República de Sudán del Sur siguen muy presentes, más agravados si cabe como consecuencia de la pandemia causada por la COVID-19 y la consiguiente crisis económica. Con un país destrozado por la guerra, una economía en ruinas y miles de desplazados, los pasos a dar para la consecución de una paz duradera, sólida y verificable deben ser más cautelosos para evitar una reactivación de un conflicto que, por desgracia, ha ocupado la mayor parte de la historia de la joven nación.

*José Ignacio Contreras Valcárcel**

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Granada

04/2021

15 de enero de 2021

*Juan Luis Manfredi Sánchez**

**El impacto de la COVID-19 en la
narrativa estratégica
internacional**

El impacto de la COVID-19 en la narrativa estratégica internacional

Resumen:

El objetivo de la investigación es analizar la crisis de la COVID-19 a través de la narrativa estratégica, que refleja la comunicación internacional y el liderazgo político en tres vectores. El primero es la estructura y la posición de un actor en la escena internacional. Consiste en la acción exterior que se ejecuta. El segundo proyecta valores políticos. El trato comunicativo hacia la Organización Mundial de la Salud o los países vecinos muestra dichos valores, que proyectan una forma de ver el mundo. También aparece aquí el lenguaje bélico. El tercero persigue la legitimidad de la acción exterior, bien sea mediante tuits, comunicados de prensa, difusión de noticias falsas o sobreexposición del líder político. El presente trabajo muestra una perspectiva comparada del uso de la narrativa estratégica para los objetivos de política exterior. La comunicación política tiene efectos performativos en el orden internacional, ya que cada acción tiene reflejo político. Los resultados demuestran que la sobreexposición presidencial, los tuits y el lenguaje de las emociones son argumentos de peso en la construcción de la agenda de relaciones internacionales. Este hallazgo es el impacto de la COVID-19 en el liderazgo político y la gobernanza pública.

Palabras clave:

Diplomacia pública, comunicación política, liderazgo, propaganda, narrativa estratégica, 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.

The impact of COVID-19 on the international strategic narrative

Abstract:

The objective of the research is to shed light on the COVID crisis through the strategic narrative, which reflects international communication and political leadership in three vectors. The first is the structure and position of an actor on the international scene. It means what foreign policy is developed. The second projects political values. The style WHO or neighbours are treated confirm a way of seeing the world. The third pursues the legitimacy of external action through tweets, press communique, distributing fake news or overexposing the political leader. This paper shows a comparative perspective of the use of the strategic narrative for the foreign policy objectives. Political communication has performative effects in the international order as far as any action has political consequences. The results show that the presidential overexposure, tweets, and the language of emotions are weighty arguments in the construction of the international relations agenda. This finding is the impact of COVID-19 on political leadership and public governance.

Keywords:

Public diplomacy, political communication, leadership, propaganda, strategic narrative, COVID-19.

Comunicar el liderazgo internacional: narrativas estratégicas

El liderazgo político es una disciplina de creciente interés para el estudio de la comunicación internacional. Son las narrativas estratégicas, esto es, el uso que los actores políticos dan a los acontecimientos internacionales para: a) explicar su posición en el orden internacional —en este caso, el papel que ejerce en la resolución de la crisis pandémica—; b) reforzar la identidad y los valores —la ayuda sanitaria o el control de la población encajan en este aspecto—; y c) legitimar las decisiones y crear significados mediante la implementación de políticas públicas nacionales y globales¹. Los tres niveles permiten entender los efectos persuasivos de la comunicación internacional. Los estudios sobre narrativa estratégica han contribuido al avance de la comprensión de la relación entre poder y comunicación.

La proyección exterior de la imagen del presidente se emplea para reforzar un mensaje destinado a su comunidad política o a posicionarse en el tablero internacional. Se agranda la figura presidencial, el proyecto político o los valores que promueve un país. El presidencialismo crea una historia ganadora sobre el rol del país en las grandes cuestiones de actualidad².

La dimensión doméstica crea la ilusión de participación en la política exterior de un país y refuerza un mensaje de grandeza, singularidad y emociones políticas. La ontología de la emoción política explica la construcción de la identidad y la desafección ante las instituciones políticas. El colectivo es más importante que el individuo: *Make America Great Again!*, *Take Back Control*, *Brasil acima de tudo*, *Deus acima de todos* o *Por el bien de todos*, *primero los pobres* son lemas de campaña en Estados Unidos, Reino Unido, Brasil y México, respectivamente. El argumento de la nación, la patria, el legado histórico, la arquitectura, el patrimonio, la memoria o la denominación de los territorios reducen la precisión argumentativa e impulsan la polarización afectiva³.

La audiencia global es sobre todo audiovisual, que consume productos estandarizados a través de canales, tabletas y plataformas de alcance global. No se produce una

¹ ROSELLE, Laura; MISKIMMON, Alistair y O'LOUGHLIN, Ben. «Strategic narrative: A new means to understand soft power». *Media, war & conflict*, 7, 1, 2014, pp. 70-84.

² NYE, Joseph. *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs 2004.

³ PAPACHARISSI, Zizi. «Affective Publics. Sentiment, Technology, and Politics». Oxford: Oxford University Press 2015.

separación expresa entre los mensajes destinados a los públicos internacionales y local⁴. Así, la diplomacia pública se sirve de la estructura política y social para realzar el liderazgo presidencial y desvincularlo de la acción de gobierno. La imagen del líder es el argumento. Crea la agenda, porque controla la conversación en redes sociales y en la televisión, al tiempo que facilita el trabajo del informador gráfico en prensa y servicios editoriales. El hiperlíder da publicidad a sus emociones en redes sociales, que facilitan la desinstitucionalización de la diplomacia pública y que dificultan la discreción debida a la negociación diplomática. El modelo desintermedia los mensajes y profiere un carácter institucional a cualquier ocurrencia o comentario del poder ejecutivo, sin los contrapesos habituales, tales como prensa, partido o instituciones. Si todo se tuitea con lemas nacionalistas, hay menos espacio para los acuerdos y las entrevistas periodísticas.

En cuanto a contenidos, no importa el principio de veracidad o de legalidad, sino el sentimiento y el compromiso estético. Los tuits y *emojis*, las emisiones en Periscope, el abuso del *prime-time* en televisión o la interacción con celebridades forman parte del espectáculo⁵. Se ha impuesto una suerte de «política de la impaciencia» acelerada por el dominio de las redes sociales: el tiempo real, la desintermediación y la impulsividad caracterizan el comportamiento comunicativo de los líderes políticos⁶. Estas acciones pavimentan la cultura política de la posverdad⁷ y la pulsión antidiplomática⁸.

Estructura y valores del nuevo orden post-COVID

Los países compiten por su lugar en el mundo. China ha sido el actor más relevante de la crisis y su narrativa estratégica ha evolucionado muy rápido para aprovechar el vacío de liderazgo internacional. En un primer momento, el Gobierno de Xi Jinping no terminaba de ofrecer información coherente sobre el origen o el tratamiento de la infección. Sin embargo, a partir de la declaración de emergencia, China desplegó ayuda humanitaria en 120 países. Los respiradores médicos, las mascarillas, la cooperación

⁴ STOYCHEFF, Elizabeth; NISBET, Erik C. «Priming the costs of conflict? Russian public opinion about the 2014 Crimean conflict», *International Journal of Public Opinion Research*, 29, 2016, pp. 657-675.

⁵ AMADO, Adriana. *Política pop: de líderes populistas a telepresidentes*. Buenos Aires: Ariel 2014.

⁶ BØDKER, Henrik; ANDERSON, Chris. «Populist time: Mediating immediacy and delay in liberal democracy», *International Journal of Communication*, 13, 2019, pp. 5948-5966.

⁷ CRILLEY, Rhys. «International relations in the age of post-truth politics», *International Affairs*, 94, 2, 2018, pp. 147-425.

⁸ COOPER, Andrew F. «Adapting Public Diplomacy to the Populist Challenge», *The Hague Journal of Diplomacy*, 14, 1-2, 2019, pp. 36-50.

sanitaria y las donaciones se han distribuido, sobre todo, a través de las infraestructuras de la Belt Road Initiative. Destaca el impacto de la diplomacia de mascarillas, cuya demanda local de bienes y servicios médicos procede de fábricas chinas: transmite el mensaje de eficiencia y respuesta a la emergencia sanitaria. En Europa, China ha mostrado un fuerte apoyo a Serbia, cuyo presidente Vucic publicitó las ayudas y parabienes de la industria china frente a la lentitud burocrática de la Unión Europea. En el seno de la UE, el apoyo a Italia ha polarizado la sociedad con campañas de redes sociales a favor de la ayuda china. El 46 % de los tuits que usan el *hashtag* #forzaCinaeItalia han sido generados por *bots*, y el 37 % de los que publican #grazieCina. Como resultado, las encuestas ofrecen números sorprendentes: el 52 % de los italianos considera a China el país más amigo, un crecimiento de 42 puntos en un año; le siguen Rusia con el 32 % y Estados Unidos con el 17 %. Es un cambio de valores sustancial⁹.

La Administración estadounidense ha empleado la crisis para reforzar una narrativa neoaislacionista en sintonía con el proyecto presidencial. Las críticas a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la denominación «virus chino» o «virus de Wuhan» o la parálisis del G20 transmiten un mensaje de autonomía en las decisiones, lejos del multilateralismo y con una identificación de China como rival sistémico.

En América Latina, el fenómeno de López Obrador ante la pandemia recuerda el peso de la memoria histórica. En su discurso público crea una narrativa interna basada en la identidad, una interpretación de la memoria histórica y la atribución directa de decisiones científicas como sinónimo de objetivas, razonables y destinadas a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En cambio, el discurso de Bolsonaro se caracteriza por la repetición de sus estadísticas personales (número de *followers*, seguidores en la aplicación de Facebook), su relación cercana con otros líderes mundiales (Donald Trump, Rudy Giuliani, Xi Jinping), la evolución de su propio análisis médico y los ataques constantes a la prensa. Además, emplea citas bíblicas y menciones directas a *Deus*. Su propio eslogan es *Deus acima de todo*. Otros recursos discursivos son *povo* y *Forças Armadas*, repetidos en multitud de ocasiones como salvadores. Interesa la polémica de la hidroxicloriguina, un tratamiento no testado para luchar contra la COVID-19. Interesa

⁹ CORATELLA, Teresa. «The Dangers of Crisis Diplomacy: Italy, China, and Russia», ECFR, 2020. Disponible en: https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_dangers_of_crisis_diplomacy_italy_china_and_russia

aquí porque el hiperliderazgo consiste también en discutir métodos científicos y aportar soluciones dentro del marco de políticas públicas.

En el nuevo orden, la Unión Europea ha estructurado el mensaje en tres ejes. El primero es un discurso económico. Las medidas extraordinarias para afrontar el shock económico dan sentido al mercado único, que saldrá reforzado en la medida en que ningún socio quede atrás. La narrativa de estabilidad económica y mercado europeo se concreta en el eslogan *Stronger Together*, que se concreta en medidas de relajación de las restricciones a la importación de productos sanitarios, la donación intraeuropea de mascarillas o guantes, el traslado de pacientes entre hospitales europeos, la coordinación de las ayudas económicas y la recurrencia de las reuniones del Consejo Europeo. El segundo eje es la identificación de China como competidora sistémica. El discurso de José Borrell (el 23 de marzo de 2020) establece que tras las «políticas de generosidad» hay un trasfondo de «batalla global de narrativas», una «competencia por la influencia» y un argumento de China «como socio responsable y fiable». El argumento del alto representante de la Unión Europea considera que la cooperación sanitaria persigue una ganancia estratégica, bien en términos de provisión de bienes, o bien en la eficiencia de las infraestructuras de la Ruta de la Seda. Poco después, el boletín *EUvsDisinfo*, con fecha de abril de 2020, asociaba la ayuda a operaciones encubiertas basadas en desinformación —sobre el origen del virus— y narrativas conspiranoicas —virus importado por las tropas estadounidenses, origen humano del virus—. La publicación no representa la posición oficial de la Unión Europea, sino que se define como un recopilatorio de información y análisis bajo el estamento East Stratcom Task Force. El informe valora que las acciones informativas favorecen la impresión de eficiencia de la ayuda china frente a la inacción europea. Las declaraciones y los boletines molestaron a los dirigentes chinos, quienes transmitieron su enfado. Zhang Ming, embajador de China ante la Unión Europea, consideró que estas afirmaciones oficiales eran «políticas» y se alejaban de las soluciones compartidas ante el avance de la pandemia.

La tercera herramienta es la conferencia de donantes, auspiciada por la Comisión Europea para recaudar al menos 7500 millones de euros para la Organización Mundial de la Salud. Cuarenta Gobiernos atendieron la llamada para unificar los fondos contra la pandemia, en concreto, para el diagnóstico, el tratamiento y la vacuna. Destaca la incorporación de China en el último momento, con un mensaje de «responsabilidad ante

la comunidad internacional», «confianza social y solidaridad» y una aportación de 30 millones de dólares. Sirve la conferencia de donantes para medir la narrativa hostil de otros países contra instituciones multilaterales. India, Rusia, Brasil y Estados Unidos no han participado, mientras que Francia, Italia, Noruega y Alemania han animado a la participación. La recaudación se suma a la herramienta *Access to COVID-19 (ACT)*, un acelerador para el multilateralismo de cuño sanitario coordinada por la OMS. El mensaje refuerza el valor de la cooperación a través de las organizaciones internacionales. La dimensión económica encuentra apoyo en el memorando de entendimiento entre la OMS y el Banco Europeo de Inversiones, vehículo financiero que facilita la incorporación de socios privados.

Rusia funde en su narrativa un posicionamiento global como potencia en materia de salud y unos valores de sospecha contra el orden liberal occidental. Putin personifica la contribución neta a la salida de la crisis con investigación, ciencia y donaciones de material médico a más de 50 países, incluyendo Italia. Los valores se vehiculan a través de una narrativa especulativa y a través de tuits y contenidos en la televisión internacional RT y el sistema de medios estatales¹⁰. Rusia, China e Irán se retroalimentan usándose como fuentes —proceso que legitima el origen de la información ante la audiencia— y creando una cámara de resonancia con los mismos argumentos. El análisis de contenido refleja dos temas principales en la agenda rusa. Por un lado, el vigor de la ciencia rusa con la producción de la vacuna Sputnik V —nombre señero en la historia espacial—, con financiación del fondo estatal Russian Direct Investment Fund. Desde el mes de julio, las fuentes rusas han alabado las cualidades científicas y la seguridad de la vacuna. El mensaje de autonomía estratégica en materia de ciencia y biotecnología ubica a Rusia en pie de igualdad con los otros fabricantes de vacunas, a saber, la Unión Europea, Reino Unido, Estados Unidos o China. El liderazgo presidencial se manifiesta en la propia inoculación de Putin, cuya imagen constituirá un mensaje de «vacuna segura». Por otro lado, la vacuna es la garantía para la recuperación económica. Ya afecta a la popularidad de Putin, según los datos del Levada Center, centro independiente para el estudio de la opinión pública. Junto a la recuperación interna, la exportación de 500 millones de dosis por un precio aproximado de 20 dólares la unidad a Arabia Saudí, Hungría, Emiratos

¹⁰ YABLOKOV, Ilya. «Conspiracy theories as a Russian public diplomacy tool: The case of Russia Today (RT)», *Politics*, 35, 3-4, 2015, pp. 301-315.

Árabes, Indonesia, Filipinas, Brasil, México o India, así como las repúblicas del espacio postsoviético, supone ingresos extraordinarios para la maltrecha economía rusa.

Turquía ha expandido su red diplomática y ha distribuido ayuda médica en 55 países, incluyendo los Balcanes, Reino Unido, China y Estados Unidos. La narrativa turca se dirige a la audiencia doméstica, que refuerza la posición de Erdogan como hiperlíder que domina la pandemia en una región geográfica determinada. El mensaje de ayuda exterior refuerza la idea de que se ha respondido rápido y en territorio turco la infección está bajo control. La información internacional de los medios estatales ha difundido con detalle la penuria europea y la baja calidad de los servicios médicos. En la escala internacional, la diplomacia pública se despliega en la medida en que el prestigio turco ha caído en la opinión pública global. La ayuda directa a Estados Unidos tiene como finalidad mitigar la crisis abierta por la compra de material militar ruso. Al tiempo, las limitaciones comerciales a la exportación de productos y material médico hacia España, Italia y Reino Unido se han resuelto como una concesión turca a las necesidades europeas. Las exportaciones turcas, como diplomacia comercial, apoyan un mensaje interno y externo de liderazgo, resolución y valores de solidaridad. El sector sanitario industrial contribuye a que la imagen exterior se base en el respeto y la condición de socio fiable ante Europa y Estados Unidos.

Otras potencias emergentes emplean la pandemia para proyectar un mensaje adecuado a su política exterior. Cuba ha recuperado sus «diplomáticos de bata blanca», el envío de profesionales a Catar, Sudáfrica, España o Italia. En total, 28 brigadas médicas compuestas por 3600 sanitarios se han distribuido por 35 países sin factura económica ni condicionalidad política. El contingente médico, denominado Henry Reeve Brigade, da cobertura a la diplomacia médica cubana desde 2005 y su acción ha sido promovida para el premio Nobel de la Paz.

En cambio, otros países como Brasil, Ecuador y Bolivia han prohibido la entrada de estos profesionales, mientras que Estados Unidos ha denunciado esta operación como «explotación de los trabajadores médicos cubanos» y «solidaridad médica camuflada de adoctrinación política», en palabras de Aníbal Cruz, ministro de Salud boliviano en el Gobierno conservador. Human Rights Watch denuncia la explotación laboral y el sacrificio de las libertades personales, a pesar del bien común de la ayuda médica.

Taiwán ha desplegado una comunicación internacional basada en la provisión de materiales médicos de primera calidad, con una fuerte base tecnológica e industrial. Su producción es autónoma de China y permite la exportación, así como la donación de millones de mascarillas a Europa y Estados Unidos. El mensaje interno de eficiencia se basa en un número muy bajo de infectados y fallecidos. Así, se refuerza un mensaje de corte nacionalista contrario a las políticas de Pekín: Taiwán es una isla capaz de resistir la crisis y Corea del Sur se ha posicionado como un poder intermedio, cuya capacidad se basa en la tecnología. El capital diplomático se construye sobre una respuesta proactiva y creíble, la rápida difusión de pruebas, la responsabilidad ciudadana y la capacidad de organizar unas elecciones fiables con el mayor grado de participación desde 1992. El control sanitario, basado en la vigilancia intensiva, ha estimulado la recuperación económica de ambos países. La base tecnológica de los bienes sanitarios, la calidad de la red digital que facilita el teletrabajo, el grado de precisión en la vigilancia ciudadana o la ubicación como puerto seguro para la cadena global de suministro se han constituido como mensajes legitimadores de las decisiones políticas.

En el orden de los valores, los países han promovido una cultura de guerra contra el virus. Persigue la unidad de la nación, movilizar los recursos y confiar en el poder ejecutivo, que toma decisiones en condiciones de estrés e incertidumbre. Trump se autodefine como «presidente en guerra» y autoriza un lenguaje bélico contra «el enemigo invisible» cuyos efectos son «peor que Pearl Harbor, peor que el ataque contra el World Trade Center». El hiperliderazgo del Poder Ejecutivo se asienta sobre la condición de «ocasión extraordinaria» que recoge el artículo 2.3. de la Constitución estadounidense. Bajo ese paraguas, Trump ha querido adelantar 165 nombramientos que son «necesarios» en la gestión de la pandemia. En China, Xi Jinping aparece como el «líder que comanda la batalla decisiva», cuyos fallecidos son «mártires».

El discurso de Boris Johnson bebe de las fuentes de Churchill. Asegura que los británicos se han «alistado» en la lucha. En España, tres de los cinco portavoces son Guardia Civil, Policía y Fuerzas Armadas, junto a representantes de sanidad y transportes. El riesgo del uso del lenguaje bélico consiste en que da la primacía a las decisiones del ejecutivo por cuestiones de salud pública y unidad de mando, sin espacio para la crítica por parte de la oposición o la pregunta periodística.

En el ámbito de los valores, destaca el enfoque de género. Se han multiplicado las referencias al modelo femenino de gestión de la crisis de salud con primeras ministras

en Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Islandia, Bélgica, Taiwán y Escocia. Las cifras de seguimiento que elabora la Universidad de Oxford indican que estos países tuvieron menores tasas de fallecimiento por la infección. Jacinta Ardern, primera ministra de Nueva Zelanda, fue la primera en hablar claro sobre la pandemia y activar un marco informativo de soluciones económicas. De hecho, se bajó el sueldo el 20 % en solidaridad con otros recortes públicos. El manejo de las redes sociales y la producción de vídeos sencillos, como la elaboración de una mascarilla con un pañuelo, ha impulsado su popularidad global. A nivel doméstico, su reelección en octubre de 2020 confirma el aplauso de sus compatriotas, ya alcanzó el 49 % de los votos y mayoría absoluta. Erna Solberg, primera ministra noruega, innovó en la comunicación para menores con una rueda de prensa dirigida de forma expresa a estos. De Tsai Ing-Wen, presidenta de Taiwán, se subraya su estilo directo a la hora de afrontar la pandemia, mientras que los vídeos de Angela Merkel muestran su conocimiento científico.

Todas ellas feminizan la acción internacional con un estilo alejado del hiperlíder con apoyo expreso de consejos o comités científicos transversales y de reconocido prestigio. La líder no personaliza la decisión, sino que coordina el mensaje de salud público con un lenguaje empático (vídeos) y no beligerante («en guerra contra el virus»). Comparten algunas medidas como el rigor y la multiplicación de las pruebas, así como la relajación de las medidas de confinamiento (más responsabilidad individual ante viajes o salidas) o el no cierre de las escuelas. Las mujeres parten de un nivel superior de confianza por parte de las respectivas opiniones públicas, lo que facilita la difusión de mensajes políticos, las recomendaciones médicas o la toma de medidas más estrictas, llegado el caso. La confianza pública contribuye a la colaboración interadministrativa tanto en el plano interno como en el ámbito de las instituciones internacionales.

Legitimar las decisiones del ejecutivo: de la diplomacia de mascarillas a la información asimétrica

En el caso de China, su doctrina de legitimidad se basa en la eficacia de las políticas públicas. Es una narrativa estratégica por la vía de los hechos. Destacan tres hechos que refuerzan el liderazgo político internacional. El primero es el reparto de material médico. No importa la calidad de las mascarillas, sino la ceremonia de entrega en

aeropuertos y puertos con apoyo y presencia de la embajada. La infraestructura, la logística y el desarrollo tecnológico es un discurso que refuerza la autonomía que genera la iniciativa Belt Road y la capacidad china para liderar un orden global al margen de Estados Unidos o la Unión Europea. En el sudeste asiático y en la región de Asia Central, se da por sentado que las vacunas serán de origen chino en línea con la bilateralidad y el acceso preferente a bienes y servicios médicos. En Iberoamérica, el impacto de la diplomacia de mascarillas es sustancial. Estados Unidos ha dejado de ser la referencia en materia de cooperación o donaciones. Wang Yi, ministro de Exteriores chino, ha garantizado un préstamo por valor de 1000 millones de dólares para la adquisición de la vacuna. Es una decisión de comunicación estratégica que reúne acción médica y comercial. El segundo elemento es la participación privada. Tanto Alibaba como Huawei han promovido políticas de donación. La popularidad de Jack Ma, fundador de Alibaba, ha contribuido a esta suerte de poder blando del emprendimiento. En la región iberoamericana, el propio Ma ha tuiteado con asiduidad la entrega de 2 millones de mascarillas, 400 000 tests y más de 100 ventiladores distribuidos por las distintas repúblicas. Huawei ha puesto a disposición la red satelital, la inteligencia artificial y la tecnología para el diagnóstico temprano. Por último, a modo de visualización de la efectividad, el Gobierno chino ha distribuido la señal en abierto de la construcción de un hospital en diez días. Se pretende ganar espacio mediático y en redes sociales para afianzar la seguridad y la eficacia técnica con la distribución de productos audiovisuales profesionales. La eficiencia de colaboración público-privada envía un mensaje que gusta en países con alta intervención pública en las decisiones de negocio, inversión, infraestructuras o provisión de servicios. En otra línea, los vídeos de drones que protegen a ancianos y poblaciones vulnerables ofrecen una visión empática de la videovigilancia. En el seno comunitario preocupa el impacto chino y ruso en los Balcanes. La Declaración de Zagreb de 2020 se acompaña de una inyección de 3300 millones de euros para incrementar la «perspectiva europea» en la región, ante la creciente injerencia rusa y turca, además de la china. En el continente americano, la crisis de salud pública se plantea como una oportunidad para reformular las infraestructuras de conexión, el transporte intermodal, el acceso a las materias primas, la orientación de las cadenas de suministro hacia el océano Pacífico y otras medidas en línea con la Ruta de la Seda.

El modelo de Taiwán se contrapone al chino continental. Su iniciativa exterior ha pivotado hacia una comunicación internacional de matriz económica. La adaptación de las

fábricas y la logística a la demanda global de servicios sanitarios crea una narrativa de economía tecnológica, eficiente, al margen de los gigantes de manufactura electrónica. Se ha normalizado la infección con el uso intensivo de tecnología para controlar la evolución de la población, marcar las redes de contactos y trazar los desplazamientos de dicha red. Por eso, la isla ha mantenido la actividad económica y social con cierta normalidad. Las mascarillas son obligatorias, por lo que se ha racionado la distribución y se ha prohibido la exportación. La legitimidad de la isla aspira a conseguir reconocimiento internacional y presiona para recuperar su silla en la OMS, donde disfrutaba de estatus de observador hasta 2016. Cuenta con pocos apoyos, que además se ven obligados a elegir entre la isla y la China continental. En Iberoamérica, Paraguay es el único país con relaciones diplomáticas estables, lo que ha limitado la ayuda económica y sanitaria para la recuperación post-COVID.

La comunicación internacional de Estados Unidos se ha estructurado en torno al presidente Trump en la carrera por su reelección. Su presencia constante en las ruedas de prensa ordena la agenda informativa, que completa con la publicación sistemática de tuits para justificar sus decisiones. Ha llegado a presumir de audiencia televisiva en medio de la pandemia. Los ataques a la prensa, la OMS, los demócratas o el Gobierno chino son recurrentes, de modo que polariza los argumentos y los debates. La anécdota de beber desinfectante para acabar con el virus refleja una técnica de comunicación que prefiere la intervención directa en cualquier asunto de gravedad sin rigor o consideración previa. Es la desinstitucionalización de la práctica médica o el discurso contrario al conocimiento experto, que sustenta que la efectividad de las políticas públicas estadounidenses depende del afán del presidente y no tanto de las decisiones científicas.

En el ámbito internacional, la pulsión antidiplomática ha conducido a la toma de decisiones contrarias al mensaje de líder regional. Se han bloqueado las exportaciones de material médico hacia Iberoamérica, lo que ha impulsado el comercio chino en la región. En el seno de la Organización Mundial de la Salud, la ausencia de Estados Unidos de la iniciativa COVAX (la dotación de 2000 millones de dólares para el plan vacunal) permite la hegemonía financiera china.

En Europa se discute la narrativa china. Los ministros de Exteriores de Reino Unido y Francia han manifestado cierta desconfianza ante la eficacia china. La falta de transparencia en la provisión de datos, la expulsión de periodistas «por motivos de seguridad» o la falta de colaboración en materia científica han disgustado a las

cancillerías europeas. La propia Angela Merkel ha animado a compartir avances en investigación para conocer la génesis del virus y encontrar una vacuna. El doble discurso de liderazgo científico e impacto económico aspira a ser el marco o encuadre informativo de las decisiones comunitarias. Sin embargo, hasta que la vacuna no sea efectiva o el dinero de los donantes llegue a término, el encuadre europeo de liderazgo y efectividad tendrá menos éxito que la donación masiva de bienes sanitarios.

En suma, la pandemia permite la lógica de la información asimétrica, que refuerza el papel del líder político que puede estructurar los mensajes de acuerdo con su propia agenda. La fusión entre audiencia doméstica e internacional acentúa este comportamiento mediático. Las redes sociales, sobre todo Twitter, facilitan un tono carismático, certificador de buenas decisiones. El virus, como enemigo exterior, cohesiona la población con su líder, que emplea una retórica de eficacia en la provisión de decisiones de política pública. En dicho contexto de legitimidad y eficacia de las decisiones, la crítica o la rendición de cuentas pasan a un segundo plano.

Conclusión: los riesgos de desinstitucionalización de la comunicación internacional

Se observan dos conclusiones. La primera es la validez de la narrativa estratégica como conjunto de herramientas para comprender la lucha por el encuadre comunicativo internacional. Supera las tesis de diplomacia pública mediada en la medida en que aspira a entender con qué propósito se construyen los encuadres, qué personajes o actores participan en la construcción de la narrativa fuera del circuito de la comunicación institucional y qué tipo de dilemas o soluciones de política pública se ofrecen. Asimismo, la desintermediación tiene dos consecuencias: 1) ha disminuido el poder de los diplomáticos y otros profesionales del sector público en la ejecución de la política exterior; 2) el uso de las redes sociales aminora el poder de la prensa convencional y también de los gabinetes de prensa. El presidente, armado con un teléfono móvil, tuitea, comparte, contesta y establece su propio marco informativo.

La segunda conclusión se refiere a la desinstitucionalización de la práctica diplomática. El hiperliderazgo promueve un estilo de política pública basado en la acción directa. La política de la impaciencia, la difusión en tiempo real de las decisiones, el lenguaje bélico, la sobreexposición en redes sociales o el peso desproporcionado del poder ejecutivo

dificultan la articulación de un mensaje de país. Es el presidente —en tiempo de guerra— quien lidera la lucha contra la COVID. China se escapa de esta tendencia, a pesar de la creciente visibilidad del presidente Xi Jinping. Aún, el Gobierno chino legitima sus acciones no con la presencia pública de Jinping, sino con apelaciones a la efectividad de sus políticas públicas.

La discusión y las nuevas avenidas para la investigación se centran en la audiencia global. Los estudios sobre la recepción del mensaje y su reinterpretación, de acuerdo con los significados domésticos, está aún por valorar. Los estudios genéricos de Pew Global Research encuentran correlación entre la confianza hacia el líder y la actitud ante ese país. El creciente hiperliderazgo acabará por afectar la percepción de terceros países y transferirá cualidades y defectos. El análisis de contenido y texto, los estudios de audiencia o el seguimiento en redes sociales son tres ejemplos de por dónde puede avanzar la investigación.

En suma, el interés por la diplomacia pública como instrumento de política pública crece en un contexto de crisis de salud global. La condición performativa de la misma tiene efectos en la acción política. Se concatenan varios: la proyección de los responsables políticos, la dramatización de las soluciones y la creación de símbolos sociales para el consumo de la audiencia global. La sobreexposición presidencial, los tuits y el lenguaje de las emociones son argumentos de peso en la construcción de la agenda de relaciones internacionales. Este es el impacto de la COVID-19 en el liderazgo político y la gobernanza pública.

*Juan Luis Manfredi Sánchez**

Profesor titular de Periodismo y Estudios Internacionales
Universidad de Castilla-La Mancha

05/2021

19 de enero de 2021

*Jose Bawar**

China y el mundo árabe. Mirada definitiva hacia el oeste

China y el mundo árabe. Mirada definitiva hacia el oeste

Resumen:

La conversión de China en una gran potencia global ha causado que su óptica internacional se haya expandido más allá de su perspectiva defensiva. Históricamente, las relaciones con Oriente Medio y el norte de África (MENA) no han sido determinantes en la política exterior del gigante asiático. Sin embargo, en la actualidad, sus necesidades económicas, así como sus intereses políticos, han causado una expansión de sus intereses más allá de su agenda tradicional.

No obstante, no queda claro hasta qué punto ha crecido la importancia de los países de MENA ni qué países son prioritarios desde la posición china. Es por ello por lo que, teniendo en cuenta la situación geográfica de ambas regiones y los proyectos de China para facilitar la labor comercial alrededor del globo, se hace necesario estudiar y analizar tanto la evolución de las políticas del Politburó como las sinergias y posibilidades futuras que pueden derivar de los intereses recíprocos.

Palabras clave:

China, MENA, política exterior, intereses, sinergias.

***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 and the Arabic World: The final look to the West

Abstract:

China's transformation on global power has caused from its international point of view an expansion beyond their defensive perspective. Historically, its Middle East and North Africa (MENA) relations have not been decisive in its foreign relations. Nevertheless, currently, its economic needs just as its development have fostered an expansion of their interests beyond the traditional political agenda.

However, it is not clear how much has increased the MENA countries importance and which of them are a priority to the Chinese. Therefore, considering the geographical situation of both regions and the Chinese projects to ease the commerce around the world, it is necessary to study and analyse the policies evolution just as the synergies and future possibilities that can match reciprocal interests.

Keywords:

China, MENA, foreign policy, interests, synergies.

China y sus relaciones con Oriente Medio a nivel histórico

La política exterior de China ha evolucionado a partir del nacimiento de la República Popular China, en 1949, partiendo desde una falta reconocimiento diplomático bilateral por parte de la mayoría de los países en favor de Taiwán hasta su presentación en la última década como gran potencia mundial.

Esta gran diferencia entre su origen y su actualidad ha llevado a que la visión internacional desde el Gobierno chino con respecto a sus relaciones internacionales haya evolucionado, lo cual ha afectado también a Oriente Medio y el norte de África (MENA).

En la obra de Andrew Nathan y Andrew Scobell *China's Search for Security*, describen la existencia de «cuatro anillos» que constituyen la división histórica impuesta por las autoridades chinas con respecto al mundo desde una óptica de seguridad, la cual fue fundamental en los primeros años de la República Popular. En el primer anillo se hallaban todos aquellos asuntos que afectaran a presiones internas y domésticas. En el segundo, los países fronterizos con China; y en el tercero, los «cinco sistemas regionales cuyos intereses están interconectados», es decir, Noreste de Asia, Oceanía, Sudeste Asiático —tanto continental como marítimo— y Asia Central. Todas estas áreas formaban la mayor parte de los esfuerzos de las autoridades chinas en materia exterior. Por último, estaba el cuarto anillo, en el cual se hallaba MENA, que englobaba a aquellos países geográficamente distantes y que no suponían una amenaza militar para China, por lo que no tenía un papel importante en la agenda del país asiático¹.

Asimismo, otro punto a considerar en las tibias relaciones con MENA, además de no ser una prioridad estratégica, es el problema para poder llevar a cabo relaciones bilaterales con las mayores capacidades: el reconocimiento diplomático.

El primer punto que se debe abordar para poder hablar sobre relaciones bilaterales entre países es el reconocimiento diplomático, que, aunque no determina la existencia de la estatalidad, sí supone un elemento clave para legitimar la existencia en la comunidad internacional y poder actuar en consecuencia².

1 NATHAN, A.; SCOBELL, A. «China's Search for Security», New York: Columbia University Press 2012, pp. 4-6.

2 KER-LINDSAY, J. «Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states», *International Affairs*, 91 (2), 2015, p. 3.

Esta fue el primer gran escollo al que tuvo que hacer frente la China Popular que, tras la guerra contra el Kuomintang, había visto surgir a la República de China, más conocida como Taiwán. El hecho de que hubiera dos Gobiernos que se autoproclamaban como legítimos gobernantes de China causó que se dividiera el mundo entre los que apoyaban a la China comunista y al Gobierno nacionalista de Chang Kai-Shek. Por consiguiente, esto tuvo su efecto en las relaciones chinas con MENA, en la que los reconocimientos no fueron fáciles de lograr.

Primera oleada (1950 y 1960)	Segunda oleada (1970) ³	Tercera oleada (1980 y 1990)
Egipto (1956)	Libano (1971)	Emiratos Árabes Unidos (EAU) (1984)
Siria (1956)	Turquía (1971)	Qatar (1988)
Irak (1958)	Irán (1971)	Bahréin (1989)
Marruecos (1958)	Kuwait (1971)	Arabia Saudí (1990)
Argelia (1958)	Jordania (1977)	
Sudán (1959)	Libia (1978)	
Túnez (1964)	Omán (1978)	
Mauritania (1965)		

Tabla 1. Oleadas de reconocimientos diplomáticos a la República Popular de China. Fuente: HOULDEN, G.; ZAAMOUT, N. M. *A New Great Power Engages with the Middle East: China's Middle East Balancing Approach*. China Institute, University of Alberta, 2019, pp. 2-3.

A partir de los años 90, momento en el que ya tenía el reconocimiento de todos los países de MENA, la dependencia económica de China con respecto a Oriente Medio se ha disparado, algo certificado por el *think tank* del Comité Central del Partido Comunista chino Party School, que declaró que «los intereses geopolíticos, económicos, energéticos y de seguridad se han expandido constantemente» en la región⁴.

Este aumento en los intereses de la potencia asiática se observó con la creación en 2004 del Fórum para la Cooperación Sino-Árabe en aras de promover importantes relaciones

3 A falta, fundamentalmente, de las potencias del Golfo, desde 1978 la óptica en MENA se puso en la cooperación económica.

4 SCOBELL, A.; NADER, A. *China in the Middle East: The Wary Dragon*. Santa Monica, Calif: RAND 2016, p. 4.

bilaterales bajo nuevas circunstancias⁵. Esta plataforma, compuesta por China y la Liga Árabe, estableció cuatro principios⁶:

- Establecer relaciones políticas basadas en el respeto mutuo.
- Fomentar intercambios económicos y comerciales para cumplir con los objetivos de desarrollo.
- Intercambio cultural.
- Promover la paz mundial y el desarrollo común a través de la cooperación internacional.

Eso sí, el factor clave para entender este acercamiento definitivo a MENA hay que encontrarlo en el hecho de que China se convirtió en importador neto de petróleo en 1993 y, desde 1995, esta zona geográfica se transformó en la fuente número uno de petróleo para la potencia asiática⁷. Asimismo, esto ha creado una dependencia económica mayor para focalizarse en áreas no vinculadas a los tres primeros anillos. Como dato a destacar, cabe decir que entre 1990 y 2003 el petróleo importado pasó de ser un 7,6 % a un 33,8 %, auspiciado, en parte, por el desarrollo exponencial del número de vehículos que creció un 42,4 % entre el 2000 y el 2002. No obstante, aproximadamente solo el 40 % del consumo de este era por parte del sector transporte, siendo el resto demandado por el rápido avance del desarrollo interno del país. Con respecto al petróleo que provenía de Oriente Medio, cabe destacar que los cambios fueron notables entre 1997 y 2003. Del total importado en 1997, un 47,3 % era de MENA, mientras que, en 2003, aumentó hasta el 50,88 %. No obstante, lo más destacable es el cambio de socios. Arabia Saudí e Irán, que en 1997 no estaban en el *top 5* de exportadores de petróleo a China, pasaron, en 2003, a ser las mayores fuentes de recepción, situándose primera y segunda, respectivamente, con especial incremento de Arabia Saudí, que aumentó en un 3041,3 % el suministro petrolero al país asiático⁸.

Este fortalecimiento de las relaciones comerciales en materia de energía y la interrelación con los países analizados se lleva desarrollando y aumentando desde la primera década

5 TELÒ, M. *State, globalization and multilateralism: The challenges of institutionalizing regionalism*. Dordrecht: Springer 2012, p. 87.

6 KUANGYI, Y. «China-Arab States Cooperation Forum in the Last Decade». *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, 8, 4, 2014, p. 26-34.

7 SCOBELL, A.; NADER, A. *China in the Middle East: The Wary Dragon*, op. cit., p. 7.

8 «China's energy outlook 2004», Beijing: Tsinghua University Press 2006, pp. 91-92.

del siglo XXI, lo cual hace pensar que la necesidad de mantener la estabilidad en la región pudiera alterar su política exterior, caracterizada por el respeto a la integridad territorial, la no agresión, la no interferencia en asuntos internos y la coexistencia pacífica. Por ello, surge la siguiente pregunta: ¿acaso China, ante la eclosión de las Primaveras Árabes, modificó sus principios y políticas en aras de lograr sus objetivos considerando la estabilidad como un interés fundamental?

Reacciones a las Primaveras Árabes: ¿punto de inflexión?

El 17 de diciembre de 2010, Mohamed Bouazizi decidió inmolarsse como símbolo de protesta contra la injusticia. Este hecho desencadenó el comienzo de las Primaveras Árabes.

El inicio de las protestas en Túnez y Egipto sorprendió a las autoridades chinas. No obstante, actuaron con celeridad tratando de disminuir la seriedad del asunto, así como intentando evitar la comparación con su régimen, lo cual demostró la preocupación de sus dirigentes por un posible efecto contagio. Así, llegaron a retroceder en la «tolerancia selectiva» del uso de Internet que se desarrolló en años atrás, prohibiendo búsquedas en Internet como «Egipto», «Cairo» y «Jazmín»^{9,10}.

En cuanto a nivel externo, la preocupación recayó sobre la estabilidad de la oferta del petróleo, así como su precio y, en general, los recursos de la zona, y la seguridad de los trabajadores expatriados chinos que se hallaban en estos países para proteger la seguridad de las inversiones del país, que se incrementaron notablemente en la década anterior, alcanzando los 15 000 millones de dólares¹¹.

No obstante, la actuación de China en su política exterior no pareció cambiar demasiado con respecto a la llevada a cabo en las décadas anteriores en situaciones similares. En Túnez, la primera reacción ante las protestas fue el silencio, aunque cabe recordar que no era un jugador importante en la geopolítica de la región y, económicamente, no era un socio clave. Poco después de empezar las protestas, uno de los portavoces del Ministerio de Exteriores, Hong Lei, declaró: «Túnez es amiga de China. China está

⁹ En referencia al nombre dado a la revolución en Túnez.

¹⁰ CALABRESE, J. «China and the Arab awakening: the cost of doing business», *China Report*, 49, 1, 2013, p. 6.

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

preocupada por lo que está pasando en Túnez y espera que sea restaurada la estabilidad en el país tan pronto como sea posible»¹². No obstante, tras la caída de Ben Ali, Pekín admitió rápidamente el resultado y estableció relaciones con el nuevo Gobierno, llegando a donar 6 millones de dólares para un proyecto de desarrollo¹³.

Egipto, a diferencia de Túnez, sí era un elemento clave en la región. Asimismo, las relaciones económicas eran mayores, aunque tampoco hay que sobreestimarlas, puesto que de la inversión total de China en países extranjeros correspondía menos de un 1 %.

Así, y pese al mayor peso económico y político en la región, China reaccionó con cautela y mesura. Cuando Hosni Mubarak dimitió, desde el Ministerio de Exteriores chino se declaró: «Los últimos avances ayudan a restaurar la estabilidad y el orden social en una fecha cercana»¹⁴, pese a que dos semanas antes de comenzar las protestas en la plaza Tahrir de El Cairo, el presidente Hu Jintao había estado de visita oficial en Egipto para reforzar la relación con el Gobierno egipcio. Otro ejemplo fueron las declaraciones del ya mencionado Hong Lei tras la celebración de las elecciones parlamentarias que le dieron el poder a Hermanos Musulmanes: «Las elecciones parlamentarias son un paso importante en el proceso político egipcio, que conduce a la estabilidad del Estado y la unión social»¹⁵.

No obstante, la postura china de pragmatismo y no interferencia quedaría certificada por el hecho de que, a pesar de que Morsi eligió como primer destino en visita oficial internacional a China y durante el corto mandato que disfrutó Egipto recibió gran financiación del gigante asiático, su caída no supuso ningún tipo de cambio diplomático, habida cuenta de que China siguió proporcionando apoyo financiero a Egipto y, ya sin Morsi en el poder, anunciaron una donación de 24,7 millones de dólares para proyectos de inversión¹⁶.

Pese a estas dos experiencias, relativamente cómodas para China, la de Libia no seguiría igual rumbo. Pese a que históricamente las relaciones de la Libia de Gadafi con

12 HUSSEIN, O. «موقف الصين من ثورات الربيع العربي». 2015, p. 56. Disponible en: <http://dspace.alquds.edu/handle/20.500.12213/2350?show=full> (consultado el 27/11/2020).

13 CALABRESE, J., *op. cit.*, p. 8.

14 «China expects Egypt's stability restored at early date», *China Daily*, 2012. Disponible en: www.chinadaily.com.cn/china/2011-02/12/content_11994389.htm (consultado el 22/5/2020).

15 CALABRESE, J., *op. cit.*, p. 9.

16 CHANG, J., «Chinese Policies on the Arab Spring». En: *International politics of the arab spring: Popular unrest and foreign policy*. Palgrave Macmillan, 2016, p. 180.

China no fueron las mejores¹⁷, sí que hicieron negocios y llegó a haber a inversión china en territorio libio por valor de hasta 2600 millones de dólares entre 2005 y 2012¹⁸. No obstante, a diferencia de Egipto y Túnez, la comunidad internacional, interesada en parar las acciones de Gadafi, puso a China en una complicada situación para mantener su política de neutralidad, lo cual llevó a que el país asiático saliera de esta dinámica votando a favor de la Resolución 1970 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que impuso un embargo armamentístico, así como la prohibición de viajes a figuras importantes del régimen libio. Eso sí, esto no debe observarse únicamente como una forma de someterse a la presión internacional, sino que tuvo un significado interno, puesto que varios *bloggers* chinos se habían quejado de la gran urgencia por rescatar a los casi 35 000 nacionales que se hallaban en el país africano¹⁹.

Pese a las medidas tomadas, las potencias occidentales se mostraron a favor de llevar una nueva propuesta, que suponía la intervención militar en Libia para imponer una zona de exclusión aérea y que llegó al Consejo de Seguridad con la Resolución 1973. En este caso, la aceptación de esta resolución supondría la renuncia de China a la no injerencia externa. China se abstuvo arguyendo las dudas que le generaba dicha resolución en cuanto al respeto a la «soberanía, independencia, unificación e integridad territorial de Libia»²⁰. Más tarde, el inicio de los bombardeos sobre Libia de la OTAN sería condenado por China, que, junto a Rusia, llamó a un cese inmediato de las hostilidades. El uso de la abstención, por parte de las potencias occidentales, para llevar a cabo el ataque sobre territorio libio tendría un papel clave a la hora de mostrar la posición china sobre lo que iba a ocurrir en Siria²¹.

La guerra iniciada en marzo de 2011, y que continúa hasta nuestros días, supuso un caso más parecido al libio que al egipcio o al tunecino. Con el inicio de las hostilidades, China aseguró que ninguna interferencia extranjera debía producirse en los asuntos domésticos sirios y urgió al Gobierno de Al Assad a implementar gradualmente reformas

17 HUSSEIN, S. «موسى كوسا لـ«الشرق الأوسط»: نرفض توطين الصينيين في أفريقيا», *Al-Sharq al-Awsat*, 2019. Disponible en: <https://archive.aawsat.com/details.asp?section=4&issueno=11305&article=543712#.XsgKxnduJYf> (consultado el 27/11/2020).

18 American Enterprise Institute. Disponible en: [China Global Investment Tracker | American Enterprise Institute - AEI](#) (consultado el 25/11/2020).

19 CHANG, J., *op. cit.*, p. 182.

20 HOLLAND, C. «Chinese Attitude to International Law: China, the Security Council, Sovereignty, and Intervention», *Journal of International Law and Politics Online Forum*, 2012, p. 36.

21 CHANG, J., *op. cit.*, p. 184.

políticas, volviendo así a la retórica típica de Pekín. En voz de su portavoz, Jiang Yu: «Siria es una nación importante en Oriente Medio y su estabilidad preocupa a la seguridad y estabilidad de la región al completo»²². A diferencia de Libia, cuando el asunto llegó al Consejo de Seguridad, China votó en contra de condenar al régimen sirio en octubre de 2011. Algo que se repitió en febrero y en julio de 2012. De esta manera, la política exterior china se retractaba de lo realizado con las resoluciones 1970 y 1973 sobre Libia.

Finalmente, con los sucesos ocurridos en la península arábiga y el golfo Pérsico, cabe decir que el interés era mucho mayor por las razones económicas explicadas en el capítulo anterior. Los disturbios más graves, como es bien sabido, se produjeron en Yemen y Bahrein. Con respecto a Yemen, la mayor preocupación se hallaba en que pudieran perturbar el comercio marítimo global de China, y, con respecto a Bahrein, a que el desorden allí pudiera alimentar conflictos sectarios o fomentar de otra manera la inestabilidad en toda la región del Golfo. Pese a todo, desde la óptica china el caso de Bahrein era más peligroso por varias razones²³. En primer lugar, por la preocupación de un posible efecto contagio a uno de sus mayores proveedores energéticos en materia petrolera —Arabia Saudí—; y, en segundo lugar, por el interés en promover su agenda económica a largo plazo en Bahrein y en el golfo Pérsico. Por ello, pese a la intervención de Arabia Saudí en Bahrein y la incursión militar en Yemen, China no alzó su voz en estas situaciones, aunque sí se mantuvieron las declaraciones típicas del Ministerio del Exterior chino, desde el cual se llamó al diálogo²⁴.

Por consiguiente, se puede observar cómo la actuación de China en los lugares más afectados por las Primaveras Árabes no experimentó grandes cambios, manteniendo una postura neutral salvo en el caso de Libia, momento en el cual vio vulnerada su posición estratégica, aunque gracias a la cual se fortaleció en Siria. El despertar árabe presentó a los dirigentes chinos desafíos políticos y diplomáticos internos y externos. A nivel interno, evitando el «efecto imitación», previniendo protestas internas de manera sistemática, como en el caso de restringir Internet; y, a nivel internacional, acabó por mostrar la adhesión de China al principio de «no injerencia», viéndose así un intento de

22 CALABRESE, J., *op. cit.*, p. 15.

23 *Ibid.*, p. 14.

24 «Protests Rage on in Bahrain, China Urges National Dialogue», Al Manar TV, 2011. Disponible en: <http://archive.almanar.com.lb/english/article.php?id=7133> (consultado el 22/5/2020).

la diplomacia china por mantener todas las opciones abiertas con el fin de limitar el daño a los intereses económicos a largo plazo del país asiático.

Relaciones con Oriente Medio tras las Primaveras Árabes y prioridades actuales

Tras las Primaveras Árabes, cuyo fin se circunscribe a 2012, aunque siguen sus efectos hasta la actualidad, se produjo la llegada de un nuevo presidente chino, en marzo de 2013, Xi Jinping, el cual llevaría a dinamizar las relaciones económicas y políticas en todo el globo.

De tal modo, en el año 2013 Xi Jinping presentó, por primera vez, la llamada Nueva Ruta de la Seda, en la que los países de MENA juegan un papel fundamental. Este punto, junto a la creciente necesidad energética del país asiático, ha causado que la perspectiva con respecto a MENA cambie y se convierta en un área estratégica para Pekín²⁵.

Como ejemplo de la importancia para las autoridades del Politburó, cabe destacar que, en el año 2016, China publicó un documento titulado *China's Arab Policy Paper*, que es considerado el primer informe oficial de una institución china con respecto a dicha región. En él se establecieron los seis principios clave a la hora de establecer políticas con dichos países²⁶:

1. Crear mecanismos de comunicación y diálogo para permitir la cooperación política.
2. Fortalecer los lazos económicos a través de la cooperación comercial.
3. Promover el principio de soberanía territorial y de no intervención en asuntos internos.
4. Cooperar en asuntos de desarrollo social, como en temas de salud, educación, ciencia, tecnología y agricultura.
5. Cooperar en los medios de comunicación, así como en la cultura, las artes y la literatura.

25 LONS, C. «China's evolving role in the Middle East». En: *China's Great Game in The Middle East*. European Council on Foreign Relations, 2019, p. 2.

26 Ministerio de Exteriores de la República Popular de China. *China's Arab Policy Paper*, 2016. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1331683.shtml (consultado el 22/5/2020).

6. Cooperar en asuntos de seguridad tradicionales, como el terrorismo, y no tradicionales, como la ciberseguridad.

Así, y teniendo en cuenta la mayor importancia dada por parte de China a estos países, sus prioridades son: energía, construcción de infraestructura, comercio e inversión y energía nuclear y satélites²⁷.

Con relación al tema energético, cabe destacar la significación del petróleo procedente de Oriente Medio, algo que, como se vio en capítulos anteriores, se lleva desarrollando desde hace tiempo. Eso sí, aunque en términos relativos se ha mantenido la importación de petróleo de la zona de manera estable, la cantidad absoluta se ha disparado, haciendo récord 17 veces desde el año 2003²⁸ y pasando de importar algo más de 2 millones de barriles al día en 2005 a alcanzar algo más de 10 millones de barriles diarios en 2019²⁹, lo cual supone un aumento sustancial del volumen de negocio en términos energéticos entre la región y China.

En segundo lugar, la construcción de infraestructuras se ha centrado fundamentalmente en los países del Golfo, y concretamente erigiendo puertos como elemento clave en la Nueva Ruta de la Seda³⁰.

Asimismo, en términos inversionistas y comerciales, China se ha convertido en el socio comercial más importante de la región.

27 SCOBELL, A.; NADER, A. *China in the Middle East: The Wary Dragon*, op. cit., p. 7.

28 AIZHU, C. «China's 2019 annual crude imports set record for 17th year», *Reuters*, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-crude/chinas-2019-annual-crude-imports-set-record-for-17th-year-idUSKBN1ZD0CI> (consultado el 22/5/2020).

29 US Energy Information Administration. (2020). «China's crude oil imports surpassed 10 million barrels per day in 2019». Disponible en: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43216> (consultado el 22/5/2020).

30 FULTON, J. «China's challenge to US dominance in the Middle East». En: *China's Great Game in The Middle East*. European Council on Foreign Relations, 2019, p. 11.

Tabla 2 Importaciones desde China (2017)

Países	Porcentaje (%)
Argelia	21%
Bahréin	8,8%
Egipto	7,9%
Jordania	13,6%
Kuwait	12,4%
Líbano	10,2%
Mauritania	7,5%
Qatar	10,9%
Arabia Saudí	15,4%
Turquía	10%
EAU	8,5%

Tabla 3 Exportaciones a China (2017)

Países	Porcentaje (%)
Irán	27,5%
Irak	20,2%
Líbano	13%
Mauritania	31,2%
Omán	43,7%

Tabla 4 Inversiones de China en millones de dólares por orden (2005-2019)

Países	Millones de dólares
Arabia Saudí	41.160
EAU	34.700
Irán	26.920
Egipto	26.110
Irak	23.950
Argelia	23.610

Fuente de las tablas. CIA: Tabla 2. Field Listing: Exports partners. The World Factbook - Central Intelligence Agency (cia.gov). Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/241.html> (consultado el 25/11/2020). Solo se tienen en cuenta, en las tablas anteriores, aquellos países en los que China es el número 1. American Enterprise Institute: Tabla 3. China Global Investment Tracker | American Enterprise Institute - AEI. Disponible en: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> (consultado el 25/11/2020).

En tercer lugar, con respecto a la energía nuclear existe un gran interés de colaboración por parte de Arabia Saudí; y, en relación con la expansión del 5G a través de Huawei, cabe destacar que se han alcanzado acuerdos con Bahréin, Egipto, Kuwait, Arabia Saudí y EAU para la construcción de dichas redes³¹.

Por consiguiente, podría concluirse que las relaciones consideradas como estratégicas de China se circunscriben a cinco países: EAU, Arabia Saudí, Egipto, Argelia e Irán, aunque con especial importancia de los dos primeros, que acaparan el 72 % de la inversión total, con gran importancia tanto en el *real estate* como en el sector energético³².

Con EAU, la relación se intensificó notablemente desde el año 2012, cuando las dos partes acordaron elevar sus relaciones al marco de asociación estratégica. El desarrollo

31 FULTON, J., *op. cit.*, p. 13.

32 HOULDEN, G.; ZAAMOUT, N. M., *op. cit.*, p. 13.

de la relación ha llevado a que, en julio de 2018, el presidente Xi Jinping haya realizado la primera visita oficial de un jefe de Estado chino a este territorio, momento en el cual acordaron fortalecer su cooperación en una amplia rama de sectores³³. De tal modo, la emergencia de sinergias entre ambos países ha causado un aumento de las importaciones desde China en un 300 % y, en el caso de las exportaciones, hasta un 500 % entre 2005 y 2017³⁴. Asimismo, según datos del Dubai Department of Economic Development del año 2018, hay hasta 4200 empresas chinas registradas en dicho territorio³⁵.

Con Arabia Saudí, ya desde el año 1999, y pese a haber sido uno de los últimos países de la región en reconocerla como país, se firmó un acuerdo para mejorar «el entendimiento mutuo, ampliar el terreno común, profundizar en la amistad y promover la cooperación». Las relaciones continuaron desarrollándose en las décadas ulteriores y, en 2016, el presidente Xi Jinping visitó Arabia Saudí para «discutir la alineación de sus estrategias de desarrollo», considerándose a este país como «clave» en la Nueva Ruta de la Seda, importancia recíproca que se puede observar en la Visión 2030 del país árabe, que considera a la potencia asiática como un socio prioritario³⁶.

En 2017 acordaron cooperar en el campo de la energía nuclear, siendo China la que liderase el proyecto estatal saudí. Asimismo, ese mismo año se acordó crear un fondo de inversión conjunto de 20 000 millones de dólares y, posteriormente, la instalación de un complejo petroquímico de financiación saudí en la provincia de Fujian³⁷.

A nivel comercial, aunque el volumen en millones de dólares de las exportaciones saudíes a China cayó casi a la mitad de 2012 a 2017, la cuantía se ha multiplicado prácticamente por tres desde 2005. En cuanto a las importaciones, llegan a la suma de 20 000 millones de dólares, multiplicando en un 500 % aproximadamente los datos de

33 ZHENG, S. «China's President Xi Jinping wraps up UAE visit with series of deals to boost presence in Middle East», *South China Morning Post*, 2018. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2156291/chinas-president-xi-jinping-wraps-uea-visit-series> (consultado el 22/5/2020).

34 HOULDEN, G.; ZAAMOUT, N. M., *op. cit.*, p. 16.

35 «DED issues first licence in Chinese». *Gulf News*, 2018. Disponible en: <https://gulfnews.com/business/ded-issues-first-licence-in-chinese-1.2259004> (consultado el 22/05/2020)

36 CHEN, J.; SHU, M.; WEN, S. «Aligning China's Belt and Road Initiative with Saudi Arabia's 2030 Vision: Opportunities and Challenges». *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4, 3, 2018, pp. 365-368.

37 «Saudi's SABIC signs MOU to build petrochemical complex in China», *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-sabic-china/saudis-sabic-signs-mou-to-build-petrochemical-complex-in-china-idUSKCN1LR0L8> (consultado el 22/5/2020).

2005. Hay que destacar la importancia del negocio de crudo, llegando a ser este país el mayor proveedor de China en 2019³⁸.

En relación con el norte de África, cabe decir que el volumen de importaciones y exportaciones es notablemente más bajo que en la península arábiga. Egipto y Argelia disponen del 78 % de la inversión de China en esta zona entre 2005 y 2017, y, mayormente, los dos sectores donde se destinan estos fondos son el transporte y la energía³⁹.

Tras la salida de Morsi, la relación con Egipto ha seguido una senda ascendente, destacando los 21 acuerdos comerciales alcanzados en el año 2016, sendas inversiones como la nueva capital administrativa anunciada en 2017 por el Gobierno egipcio o los 5000 millones de dólares en la nueva zona económica del canal de Suez, elemento clave en la Nueva Ruta de la Seda⁴⁰. Por último, a nivel comercial, aunque las exportaciones a China siguen siendo residuales, las importaciones se han multiplicado en un 500 % entre 2005 y 2017⁴¹.

Con respecto a Argelia, cabe destacar que históricamente las relaciones han sido positivas. En 2014 firmaron un plan de cooperación estratégico quinquenal primando la cooperación bilateral en comercio, energía, recursos minerales, construcción, etc. Esto ha causado que las importaciones procedentes de China se hayan disparado en un 487 % entre 2005 y 2017⁴².

Finalmente, en la zona del Levante (incluyendo a Turquía e Irán) hay que considerar que el que mayor inversión recibe es Irán, la cual se canaliza, fundamentalmente, a asuntos energéticos⁴³. Con el país persa es destacable que la relación bilateral dispone de una larga tradición, debido a la historia de ambas civilizaciones. Asimismo, desde hace unas décadas la conexión se intensificó tras la llegada de la República Islámica, que, marginada por la comunidad internacional, encontró en China a un socio comercial

38 WORKMAN, D. «Top 15 Crude Oil Suppliers to China». Disponible en: <http://www.worldstopexports.com/top-15-crude-oil-suppliers-to-china/> (consultado el 22/5/2020).

39 HOULDEN, G.; ZAAMOUT, N. M., *op. cit.*, p. 39.

40 «China to invest US\$5 billion in Egypt's Suez Canal Economic Zone», *Egypt Independent*. Disponible en: <https://egyptindependent.com/china-to-invest-us5-billion-in-egypts-suez-canal-economic-zone/> (consultado el 22/5/2020).

41 HOULDEN, G.; ZAAMOUT, N. M., *op. cit.*, p. 40.

42 *Ibid.*, p. 43.

43 *Ibid.*, p. 25.

importante. Sin embargo, es esta misma razón por la que, pese a haber aumentado tanto las importaciones como las exportaciones entre 2005 y 2017, el incremento no ha llegado a niveles de otros países⁴⁴. La situación de Irán con respecto a la comunidad internacional ha causado que, pese a que las relaciones sean cercanas, no lleguen a niveles de alianza. En este sentido, el apoyo de China a los esfuerzos de EE. UU. por evitar el programa nuclear iraní y la reducción de importación de crudo ante la amenaza de sanciones habrían jugado un papel fundamental en esta situación⁴⁵. Eso sí, todo esto no evita que sea uno de los socios comerciales e inversionistas más importantes en MENA.

Conclusiones. Futuro, riesgos, amenazas y oportunidades

Tras haber observado cómo ha actuado la política exterior china en esta región, así como sus intereses y objetivos, se puede concluir que la importancia de China en la región seguirá aumentando. El crecimiento de la inversión y de los lazos comerciales en la mayor parte de estos países causará que el número de emisarios y empresas chinas en MENA aumente. Esto hace pensar que podría haber un aumento de la presencia militar del gigante asiático en dichos territorios y, por tanto, el comienzo de una política más enfocada a la seguridad que antaño, algo que se podría estar demostrando ya con la instalación de la primera base militar en el extranjero, en este caso en Yibuti, en el año 2017.

Asimismo, la «guerra fría» entre China y EE. UU., que se inició con la llamada «guerra comercial» y continúa actualmente con las declaraciones cruzadas acerca del origen de la COVID-19, ya tiene consecuencias en Oriente Medio. La Administración Trump, consciente de la necesidad energética china, ya puso sobre la mesa este asunto en un *tweet* desde la cuenta del presidente Donald Trump en junio de 2019, cuando dijo: «China obtiene el 91 % de su petróleo directamente [...] ¿por qué estamos protegiendo las rutas de envío para otros países por compensación cero?», en referencia al petróleo que pasa por Oriente Medio; curiosamente, la presencia estadounidense en Oriente Medio ha favorecido notablemente a China a nivel comercial⁴⁶.

44 *Ibid.*, p. 34.

45 SCOBELL, A.; NADER, A., *op. cit.*, p. 72.

46 FULTON, J., *op. cit.*, p. 16.

Esta idea de Trump tuvo su ejecución cuando decidió empezar la retirada de tropas norteamericanas de Oriente Medio, tal y como ocurrió en Siria. Partiendo de que la zona es un polvorín y China busca la estabilidad de la región a toda costa, debido a sus propios intereses comerciales para el desarrollo y estabilidad internas, podría ser que los principios de no intervención y las dinámicas mantenidas en las Primaveras Árabes pudieran desaparecer. No obstante, por el momento estas razones no son suficientes para indicar que existe un cambio de tendencia, ya que ejemplos cercanos en el tiempo como las Primaveras Árabes o la no adhesión a la coalición internacional contra el autodenominado Estado Islámico, dejan ver que China se mantuvo en su marco político internacional tradicional, no existiendo así un punto de inflexión.

Sin embargo, no todo son problemas y presiones negativas sobre el reposicionamiento geopolítico de la potencia asiática, puesto que a su favor dispone de varios elementos. En primer lugar, el discurso de no ser una potencia colonial imperialista. Según un estudio de *PewGlobal* en el que se mostraba la opinión sobre China y EE. UU. en los países de Oriente Medio, se podía ver que, mientras que el país norteamericano contaba con una opinión desfavorable en el 63 % de los casos frente al 29 % favorable, la percepción de China era notablemente más positiva, con un 50 % de las respuestas favorables y un 34 % desfavorables⁴⁷. Sin embargo, esta popularidad se debe a más factores, como el hecho de que las élites de los países que reciben inversiones y dinero de Pekín puedan beneficiarse de estos fondos en aras de lograr estabilidad de su Gobierno o el propio enriquecimiento ilícito, llevando a los medios de comunicación una publicidad pro-China y, sobre todo, por la imagen de China como un país no injerencista y respetuoso con la soberanía de los Estados⁴⁸.

Por consiguiente, se podría decir que la predisposición favorable a nivel general de la población de la región, así como la lluvia de dinero que llega a sus gobernantes, hace probable que China disponga de un incremento de la influencia política en MENA más allá de la económica.

47 FRIEDRICHS, J. «Explaining China's popularity in the Middle East and Africa», *Third World Quarterly*, 40, 9, 2019, pp. 1634-1654.

48 *Ibid.*

En conclusión, no es posible evaluar si los últimos movimientos de China suponen un aumento de su peso como potencia militar, aunque el contexto económico, político, cultural y social dan pie a que se pueda producir, al existir los condicionantes necesarios.

*Jose Bawar**

Graduado en Estudios Árabes e Islámicos Contemporáneos

África, un sorprendente alumno de la globalización

Resumen:

El presente análisis plantea algunas claves respecto al nuevo contexto en el que África se posiciona en la complejidad de la globalización frente al oscuro peso de su reciente historia intenta encarnar un activo papel en los procesos de globalización. Cuestiones como la disrupción digital, el empuje de una población africana —mayoritariamente joven—, su posición en la globalización económica, financiera y comercial, y la puesta en marcha de la Agenda 2063, entre otras realidades, configuran las bases de un escenario como el africano que busca abrirse camino en un presente complejo.

Palabras clave:

África, globalización, crecimiento, gobernanza, disrupción digital.

***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.

Africa, an amazing student of globalization

Abstract:

The present analysis raises some keys regarding the new context in which Africa is positioned in the complexity of globalization in the face of the dark weight of its recent history. It tries to embody an active role in the globalization processes. Issues such as digital disruption, the push of an African population —mainly young—, its position in economic, financial and commercial globalization, the implementation of Agenda 2063, among other realities, configure the foundations of a scenario like the African that seeks to make its way into a complex present.

Keywords:

Key words: Africa, globalization, growth, governance, digital disruption.

Introducción

El pasado 30 de mayo de 2019 entraba en vigor el Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano y, por tanto, la creación de la mayor área de libre comercio del mundo hasta ese momento, una apuesta real por la integración económica del continente africano. Un sueño de integración continental africana que toma forma en la cumbre de la Unión Africana celebrada en Kigali en 2018. La materialización de este gran proyecto africano supera al conjunto de iniciativas de integración regionales africanas, como son la Unión del Magreb Árabe, hasta la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, pasando por la Comunidad de Estados de África del Oeste o la propia Comunidad de Desarrollo del África Austral, y se sitúa en la línea de proyectos de integración existentes en otros puntos del planeta, como pueda ser el caso de la UE, aunque en el ejemplo europeo existen otros procesos de integración dentro del mismo proyecto; o la reciente formación del área comercial Asia-Pacífico, denominada Asociación Económica Integral Regional. Este proceso es la expresión de una incontestable realidad, la aparición de un espacio integrador de carácter africano dentro del proceso de globalización, en los ámbitos económico, comercial y financiero, pero también de una propuesta africana en la globalización. En consonancia con esta aspiración integradora, en África se está desarrollando el proceso de ratificación del Protocolo de Libre Circulación de Personas que aspira a un escenario continental de libre movimiento de los africanos.

Este ejemplo, al igual que otros, ¿expresa bien a las claras la necesidad, el interés e impulso africano por su definitiva inserción en los procesos de globalización, a través de su propia integración continental? Especialmente teniendo muy presente que la globalización, como proceso de interacción, integración, universalización normativa, instantaneidad de redes con grandes interacciones entre sus diversos nodos —entre otros aspectos—, no ha contado con el continente africano como sujeto activo desde su creación hasta estos momentos.

El presente texto, sin perder de vista los claroscuros, se acerca al análisis de algunas claves sobre la transformación africana, a través de la disrupción digital, el papel del factor económico y la puesta en marcha de agendas africanas para africanos y vinculadas con la globalización, aspectos que pueden acercarnos a una mejor comprensión de la transformación de África.

Un continente con serios problemas

En este primer apartado, no quiero dejar de esbozar algunas realidades que pueden resultar ya de por sí conocidas, pero que nos permiten acercarnos a un continente con 55 Estados y cuyo espacio abarca 30,7 millones de km² de lo que es en sí un espacio humano complejo, no determinado por un tipo de visiones simplistas del mismo del que Jesús A. Núñez Villaverde¹ nos señala algunos rasgos, de la gran potencialidad africana, al afirmar que «en África se localiza el 97 % de las reservas mundiales de cromo, el 80 % de las de coltán, el 50 % de las de cobalto, el 41 % de las de vanadio... y la lista aún podría seguir con otras tantas materias primas de indudable valor en los mercados internacionales. Una sólida base para el desarrollo que se suma, por supuesto, un impresionante capital humano derivado de una diversidad social, étnica, lingüística (más de 1500 idiomas) y religiosa... que, orientado en un sentido positivo, no solo le posibilita un futuro digno, sino que lo convierte en un importantísimo contribuyente al desarrollo del planeta en todos sus órdenes».

Pero hay aspectos sombríos desde los años 60, donde las tasas oficiales reflejaban un 4,6 %. En la actual realidad, y tras una crisis financiera de 2008 y con las consecuencias que tendrá la actual crisis pandémica de la COVID-19, los pronósticos del Banco Mundial² reflejan inestabilidad macroeconómica, decrecimientos en las zonas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental y la Comunidad de África Central, fuerte contracción del sector turístico y de aquellos países que dependen de la exportación de recursos extractivos. «Con desafíos tan importantes, se proyecta un reducción del crecimiento económico de 2,4 % en 2019 a entre -2,1 % y 5,1 % en 2020, desencadenándose la primera recesión en la región en 25 años»³. Junto a esta cuestión, es la relativa a la pobreza que, con seguridad, volverá a ser una realidad incontestable, una vez que la pandemia pase a un segundo lugar, una pobreza que hasta ahora parecía reducirse y que, ante las consecuencias de la crisis sanitaria y del empuje demográfico, pueden ser factores que determinen un fuerte incremento. Cabe recordar que el Banco

¹ NÚÑEZ VILLAVÉRDE, Jesús A. «África, una visión geopolítica entre la inquietud y la esperanza. África hoy, oportunidad o amenaza», *Fundación SIP*. 492. Zaragoza: Mira Editores, pp. 71-72.

² Banco Mundial. *África panorama general*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/afr/overview> (fecha de consulta: 18/11/2020).

³ Banco Mundial. *África panorama general*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/afr/overview> (fecha de consulta: 16/11/2020).

Mundial⁴ señala que, en 2030, el 90 % de la población que viva por debajo del umbral de la pobreza será africana.

Otro escenario de grises intensos, en algunos casos más cercanos al negro, es el referente a la seguridad y conflicto, a través de los diferentes informes y trabajos llevados a cabo por diversas organizaciones internacionales. El conjunto de estos refleja que el continente africano sigue siendo un espacio de gran inestabilidad. La Escuela de Cultura de Paz señala, en su informe *Alerta 2020*⁵, que de los 34 conflictos armados existentes en el mundo, 16 de ellos se sitúan en África, siendo además gran parte de los conflictos de mayor gravedad: Camerún (Ambazonia/North West y South West), Libia, Mali, región del Lago Chad (Boko Haram), región del Sahel Occidental, Somalia, Sudán del Sur. A su vez, el informe señala que, durante 2019, se identificaron 94 escenarios de tensión a nivel mundial, siendo de nuevo África el continente con mayor número de casos, 36.

Junto a esta terrible realidad, la propia existencia y estabilidad de algunos regímenes africanos basados en la necesidad de reforzar el pilar en seguridad militar, frente a una evidente despreocupación en consignar parte de este crecimiento a las necesidades básicas de sus sociedades, unido a los conflictos abiertos y ciclos de violencia existentes, hacen que el continente africano esté adquiriendo un importante papel como cliente en el mercado global de las armas⁶. Un ejemplo es el caso de Rusia⁷, quien en 2019 fue capaz de vender alrededor de 4000 millones de dólares y, además, consiguió nuevos encargos en materia militar cuyo valor estimado rondaba los 14 000 millones de dólares para África.

Este apartado concluye con los desafíos que, según Jesús A. Núñez Valverde⁸, tiene por delante el continente africano:

- Empoderamiento local africano.

⁴ NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., *op. cit.*, p. 73.

⁵ Escuela de Cultura de Paz. «Alerta 2020». Disponible en: <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/20/resumene.pdf> (fecha de consulta: 16/11/2020).

⁶ The Economist. «Arms and the African». Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2014/11/20/arms-and-the-african> (fecha de consulta: 16/11/2020).

⁷ ORTEGA, Ignacio. «Rusia retorna a África de la mano de la venta de armas». Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20191023/471161656433/rusia-retorna-a-africa-de-la-mano-de-la-venta-de-armas.html> (fecha de consulta: 12/12/2020).

⁸ NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., *op. cit.*, pp. 82-90.

- Buen gobierno, que apueste por una mejora de las democracias, niveles de bienestar y seguridad aceptables a los ciudadanos africanos, sin olvidar la reducción de los niveles de corrupción existentes.
- Desarrollo de las infraestructuras básicas, no solo las relativas a la educación, sanidad, viarias, sino también aquellas que se están generando con la explosión digital.
- Potenciación del sector productivo, por el que las economías africanas dejen de ser monocultivos y simplemente sean exportadoras de materias primas a otros modelos de economía que permita una propia identidad económica y financiera.
- Desarrollo de capital humano cualificado que permita una mejora de los estándares educativos, de empoderamiento de las sociedades y de modificación de las realidades sociales y económicas.
- La gestión del crecimiento demográfico. Se estima que para 2100 habrá cerca de 4500 millones de africanos, un 40 % de la población mundial.
- Mejorar las capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias derivadas de conflictos, así como de otras realidades como pudieran ser los desastres naturales, el impacto del cambio climático.

África, un continente de oportunidades para un escenario global

Este documento podría extenderse en el típico relato simplista y desangelado del continente africano, pero no es objetivo de este, y sí reflejar las realidades emergentes existentes. Para ello, pretendo desarrollar varios escenarios que puedan ayudar a una mejor comprensión de la realidad africana.

¿Disrupción digital africana?

Kai-Fuu Lee⁹ descifra la singularidad disruptiva digital de China cuando expresa «pero, hacia 2013, el Internet chino cambió el rumbo. Ya no iba a la zaga del Internet occidental en funcionalidad, aunque tampoco había superado a Silicon Valley en sus propios términos. En cambio, se estaba transformando en un universo alternativo de Internet, un

⁹ LEE, Kai-Fuu. *Superpotencias de la Inteligencia Artificial. China, Silicon Valley y el nuevo orden mundial*. 304. Editorial Planeta-Deusto, 2020, p. 123.

espacio con sus propias materias primas, sistemas planetarios y leyes de física»¹⁰. Esta realidad que emerge en el país asiático suponía que había llegado el momento de generar su propia identidad digital, su propio mercado y comunidad de proximidad geográfica digital, que a la postre permitiera ser un motor básico para China, en su empuje dentro de los nuevos escenarios de sociedades globalizadas y digitalizadas.

¿Cabe pensar que África ha iniciado este camino? A principios del año 2000, África contaba con 2 teléfonos por cada 100 habitantes; en realidad, el continente era un espacio yermo. Sin embargo, desde los inicios del siglo XXI, los datos de los que disponemos en penetración de las redes GSM, uso de los teléfonos y aplicaciones móviles han llegado a más del 1000 % de crecimiento. Samir Addelkrim explica que África ha pasado de ser un usuario disciplinado de tecnología extranjera a ser protagonista de la puesta en marcha de la denominada, según él, «innovación orgánica», que se caracteriza por ser «espontánea por impredecible y, al mismo tiempo, rápida, porque la innovación digital y orgánica surge de la base, el terreno y la gente. Aparece para resolver problemas y aportar soluciones e implementar mejoras. Es un modelo en el cual las múltiples limitaciones ya no son un problema, sino la puerta de entrada a las innovaciones más disruptivas de la historia»¹¹. Las tasas de penetración de internet en el continente reducen cada vez más la denominada *brecha digital*, en todo un conjunto de sociedades muy jóvenes que están sabiendo aprovechar las posibilidades digitales para dar solución a sus problemas y no perder el tren del desarrollo digital global.

Tres conjuntos de tecnologías que pueden tener un gran impacto en el avance disruptivo digital del continente son las denominadas *ciudades inteligentes* para un espacio africano cada vez más urbanizado, el impacto del internet de las cosas y, cómo no, los sistemas satelitales de órbita terrestre baja. Cabe no olvidar que África, en estos momentos, comienza a ser un espacio maduro de las tecnologías a nivel local y que el gasto en tecnologías de la información sigue en aumento. En este marco africano aparecen ejemplos de dicho florecimiento digital, como son los de Sudáfrica, Isla Mauricio y su denominada Ebene Cybercity, la creación del primer centro de investigación en inteligencia artificial en Ghana, así como los centros y polos de actividad digitales situados en Accra, Nairobi, Lagos, Cotonú y Casablanca, entre otros. Esta cada vez más

¹⁰ LEE, Kai-Fuu, *op. cit.*, p. 77.

¹¹ ADDELKRIM, Samir. «Lo digital. Disrupción africana total», *África, el continente del futuro*, Vanguardia Dossier, n.º 74, 2019, p. 79.

extraordinaria actividad supera con creces ya no solo la búsqueda de dar soluciones a los problemas africanos, lo que demuestra bien a las claras que la combinación acceso a los instrumentos digitales y población con capacidad de empuje es sinónimo de identidad digital y voluntad de inserción global, no solo como consumidores natos sino también como generadores de propuestas y recursos.

El pilar económico, ¿afropesimismo o afrooptimismo?

La realidad africana está en absoluta transformación, de manera y forma vertiginosa. El continente resulta ser un mercado atractivo de inversión extranjera desde la crisis de 2008. Las proyecciones de numerosas instituciones subrayan que, cada vez más, las naciones africanas comienzan a situarse en la parte alta de la tabla de desarrollo y crecimiento económicos.

Una realidad que viene acompañada por un mayor acceso a capitales extranjeros, las capacidades de iniciativa y puesta en marcha de proyectos empresariales se multiplican, el incuestionable empuje de unas sociedades jóvenes y dinámicas, un incremento del factor de la urbanización, la existencia de espacios de emprendimientos locales cada vez más maduros. Un continente que, además, no pierde de vista los procesos de globalización, intentando dejar de ser un simplemente proveedor de materias primas y un espacio mayoritariamente de economías poco diversificadas.

Bien es verdad que, para ello, China y su proyección estratégica en el continente africano están resultando ser de gran ayuda. De acuerdo con el Departamento de Asuntos Africanos del Ministerio de Asuntos Exteriores de China¹², el comercio anual entre este país y el continente africano ha pasado en cuatro décadas de representar poco más de 765 millones de dólares a superar ampliamente los 170 000 millones de dólares, es decir, 200 veces más. Pero es importante no olvidar que esta presencia asiática ha generado que otros competidores como son UE y EE. UU. hayan redoblado sus esfuerzos inversores en el continente africano.

¹² ICEX. «Cifras record en el comercio entre China y África». Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2018797074.html> (fecha de consulta: 21/11/2020).

Sin embargo, frente a una visión afrooptimista, la mayor parte de los países africanos, en sus crecimientos económicos, sus puntos de salida se están llevando a cabo desde unas cuotas de desarrollo muy bajas, en algunos casos desde realidades que germinan de la inestabilidad, del postconflicto o de situaciones de extrema violencia.

También, este pujante crecimiento plantea los primeros desafíos de gran calado. Por un lado, el empuje económico sigue centrado en dedicar parte de estos beneficios económicos a lograr objetivos básicos de desarrollo humano, en focalizarse dentro de un ámbito local y nacional, falto de una mayor conexión regional, de una mayor presencia en los mercados globales; y, por otra parte, el difícil equilibrio entre crecimiento económico, el uso que de los réditos del desarrollo económico llevan a cabo algunos regímenes africanos, y sus sociedades, que frente al uso de los mismos están iniciando ciclos de reivindicación para una nueva institucionalidad y gobernanza de sus respectivos países sobre la base del crecimiento económico.

Kingsley Moghalu¹³ plantea: «África necesita un modelo de crecimiento endógeno en el que los cimientos sean los bienes manufacturados para sus propios mercados, a partir de esa base se extienda a nivel regional y que luego el continente se convierta... en una potencia económica». Es posible que el continente esté en la primera parte de todo este proceso, con un afloramiento de sociedades africanas cada vez más dinámicas que ya no sienten el peso de su historia y los fracasos pasados como una losa que no les permita avanzar en una mejor adaptación del binomio crecimiento económico y desarrollo social-político. Por ello, la propuesta de un espacio integrador económico africano de 2019 como es el Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano responde a las nuevas dinámicas y esperanzas ya emergentes en el continente.

Una voz propia africana: Agenda 2063

Dar sentido a una comunidad tan heterogénea como es la africana a través de un diálogo transversal en ámbitos como el social, político, cultural, identitario, económico, entre otros; las horas de esfuerzo por aclarar cuáles son los objetivos, así como la definición —siempre complicada— de dicha comunidad, el propósito de la acción conjunta y los fines que se buscan, junto al siempre difícil equilibrio entre los intereses y los anhelos

¹³ MOGHALU, Kingsley. «La paradoja de la globalización, el relato del crecimiento económico», *África, el continente del futuro*, Vanguardia Dossier, n.º 74, 2019, pp.61-62.

existentes, conforman en gran medida la argamasa de una agenda continental que permite dar respuesta a los desafíos domésticos, regionales y de continente, pero también la posible maduración de una visión africana sobre cómo debe desarrollarse la globalización.

Para ello, y a diferencia de otros ejemplos en los que la globalización ha servido para potenciar e insertar a determinadas sociedades y economías, África sopesa —ante los retos de conflictos abiertos, ciclos de violencias que no cesan, pobreza, inestabilidad institucional, bajos niveles de desarrollo humano, corrupción, entre otras duras realidades— los pasos necesarios para alcanzar e implementar una agenda africana en la globalización, y en qué sectores de interés de este mundo global puede sentirse más activa y capaz de influir y ser altavoz de la misma. Un primer escalón es la aprobación de la denominada Agenda 2063¹⁴, una idea estratégica desarrollada por la Unión Africana (UA), adoptada en la 24.ª Asamblea Ordinaria de jefes de Estado y Gobierno de la UA, que se celebró en Addis Abeba y donde aparecen todo un conjunto de proyectos que integran la complejidad continental con las ansias de integración global en sectores de la economía, del ámbito digital, y en la promoción de aspectos de la identidad africana por los africanos, de los que cabe destacar:

- Una red de trenes de alta velocidad que conecte todas las capitales y los centros comerciales de África.
- La formulación de una estrategia para transformar la economía de África, para que pase de ser un mero proveedor de materias primas a utilizar activamente sus propios recursos.
- El establecimiento de un Área Continental Africana de Libre Comercio.
- La introducción del pasaporte de la Unión Africana y la eliminación de todos los requisitos de visado para sus titulares dentro de África.
- La finalización de todas las guerras, conflictos civiles, violencia de género y conflictos violentos para 2020.
- El establecimiento de un mercado único africano del transporte aéreo.

¹⁴ «Agenda 2063: The Africa we want». Disponible en: <https://au.int/en/agenda2063/overview> (fecha de consulta: 21.11.2020)

- El establecimiento de un conjunto de instituciones financieras, concebidas como un Banco Africano de Inversiones, una Bolsa de Valores Panafricana, un Fondo Monetario Africano y un Banco Central Africano.
- Una red panafricana de datos digitales y servicios en línea.
- El desarrollo de una estrategia africana común para el uso de la tecnología espacial.
- El establecimiento de una universidad africana abierta, digital y de educación a distancia.
- La fundación de un Gran Museo Africano, preservando el patrimonio cultural africano y promoviendo el panafricanismo.
- La compilación de una *Encyclopaedia Africana* como recurso autorizado sobre la verdadera historia de África y de la vida en África.

Esta agenda no quiere ser un documento más, otro anhelo que se marchita. Se entiende este como un proyecto de integración profunda del continente, no como una acción aislada que pueda perderse en la oscuridad de la historia. Plantea objetivos medibles y que, a través de un seguimiento exhaustivo, pueden permitir los propósitos que la agenda establece; es decir, no solo se proponen objetivos, sino que se cumplen y no olvidan o no se apartan de la realidad africana. Es una agenda africana para los africanos, donde se busca profundizar en interacciones y estrategias que minimicen el peso de otros actores externos muy determinantes en la reciente historia del continente. Por tanto, en la creación de las adecuadas condiciones de crecimiento, desarrollo desde la visión africana, en la capacidad en aprovechar los aspectos positivos de los flujos de ideas, personas y productos que hoy día interactúan con una gran intensidad, junto a la decisión y voluntad políticas para profundizar en la integración africana como principal herramienta frente a los retos internos y a su reconocimiento como un sujeto activo en la globalización.

Conclusiones

¿África ha comenzado a apostar por una senda de desarrollo y crecimiento que va más allá del simplemente económico, que le permita ser un foco activo en la globalización? ¿O más bien su empuje va a resultar otro intento fallido? La inusitada capacidad de emprendimiento local, que supera con mucho a lo hasta ahora conocido; la agilidad y

transformación de estas sociedades africanas, con una demografía donde el peso de los sectores más jóvenes es cada vez mayor; el cada vez más activo papel de las ciudades; los ejemplos de apertura política y social de regímenes africanos; una mayor presencia de la mujer en la gobernanza africana —caso de Ruanda—; la movilidad y proyección de los estudiantes africanos, no solo en el espacio de sus antiguas metrópolis coloniales, sino también en otros países, como es el ejemplo chino, así como otros aspectos de la nueva realidad africana, parecen dar señal de que en esta ocasión existe un claro avance a la transformación y el cambio, y en saber aprovechar las lecciones de los procesos de globalización. También es verdad que los efectos negativos de esta globalización afectan muy directamente al continente, al ser un espacio donde llegan los desechos industriales de la transformación en verde de otros, la realidad de la brecha digital, los nuevos conflictos que se despliegan bajo la lucha contra el terrorismo y las dificultades de avances democráticos y de apertura de algunos regímenes que no aceptan en sus sociedades las «nuevas oportunidades».

Por ello, la Agenda africana 2063 representa un elemento clave de transformación: desarrollo económico, plena inserción de la sociedad digital, plena movilidad de los africanos, de sus ideas y productos, que permitan que poco a poco se genere una experiencia real y no hipotética de África, el retroceso en los espacios de conflictos y violencias existentes (algo complicado) y, sobre todo, el desarrollo de una identidad africana donde puedan quedar reflejados los matices de este rico espacio de la humanidad, tanto dentro del continente como de cara a su presencia global, un relato alternativo a la dominancia global eurocéntrica y asiática que tal vez pase de ser un sueño a una realidad constatable como factor activo de la globalización.

Dejar de no ser y no estar y pasar a ser y estar en un mundo cada vez más interconectado y global en el que la construcción de los proyectos cuente con este continente y con sus posibilidades de presente y futuro.

*Fernando Martín Cubel**

Máster en Relaciones Internacionales
Miembro de la Fundación SIP Zaragoza

07/2021

22 de enero de 2021

*Carolina Collado**

**El papel del islam en el arraigo
del salafismo en África**

El papel del islam en el arraigo del salafismo en África

Resumen:

En los últimos años, el yihadismo se ha expandido de manera inconmensurable, llevando a los Gobiernos y a las fuerzas de seguridad a analizar los factores que contribuyen a su proliferación con el fin de contrarrestar y prevenir la amenaza. Al mismo tiempo, se ha producido una victimización de la población musulmana, existiendo un desconocimiento por parte de la sociedad acerca de los vínculos reales entre el islam y el terrorismo. Sin embargo, la importancia del contexto y del entorno geográfico de los países en el arraigo del salafismo y la expansión del terrorismo, relega al islam a un factor circunstancial instrumentalizado por los grupos yihadistas. El análisis del fenómeno terrorista en países africanos donde no existe una mayoría musulmana, en este caso Nigeria, Mozambique y República Democrática del Congo, ofrece una visión pragmática sobre las causas y los factores vinculados al establecimiento y consolidación de la ideología salafista y de las organizaciones yihadistas, así como del nexo existente entre islam y terrorismo.

Palabras clave:

Salafismo, terrorismo yihadista, islam, África.

***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 role of Islam in the entrenchment of Salafism in Africa

Abstract:

Over the past years, jihadism has expanded outrageously, leading governments and security forces to analyse the contributing factors to its proliferation in order to counter and prevent such threat. At the same time, the Muslim population has been victimized, prevailing a lack of knowledge in society related to the actual links between Islam and terrorism. However, the importance of the context and the geographical environment of countries in the entrenchment and expansion of terrorism relegates Islam to a circumstantial factor instrumentalized by jihadist groups. The analysis of this phenomenon in non-majority Muslim African countries such as Nigeria, Mozambique, and the Democratic Republic of the Congo, offers a pragmatic approach to the causes and factors associated to the establishment and consolidation of the Salafist ideology as well as the real nexus among Islam and terrorism.

Keywords:

Salafism, jihadist terrorism, Islam, Africa.

Introducción

Con la intención de romper el vínculo existente en el imaginario colectivo occidental entre islam y terrorismo, y con el fin de entender el fenómeno yihadista para prevenir futuros escenarios de conflicto y abordar aquellos coetáneos, el presente estudio pretende evaluar los factores que subyacen a la consolidación de la ideología salafista. A continuación, se estudiarán tres países altamente afectados por el terrorismo yihadista en los cuales el porcentaje de población musulmana no constituye una mayoría de la población.

El fin de utilizar Nigeria, Mozambique y República Democrática del Congo (RDC) como base de la investigación es el de recalcar la interdependencia de los factores influyentes en la presencia y arraigo del salafismo en las sociedades africanas, independientemente del papel que pueda tener el islam en ellas. De esta forma, se pone de relieve la importancia del contexto socioestructural y psicosocial en la expansión del yihadismo a nuevos territorios y la necesidad de abordar problemas relacionados a estos ámbitos para frenar su propagación. Más que realizar un estudio exhaustivo y profundo sobre la historia y actualidad del terrorismo en cada país, se analizarán las variables coincidentes en los tres casos, así como las diferencias existentes, para entender el peso de los factores que contribuyen al arraigo y expansión de la ideología salafista.

Terrorismo religioso

De entre las cuatro oleadas del terrorismo moderno establecidas por Rapoport¹, la cuarta oleada se caracteriza por sus motivaciones y aspiraciones religiosas. En efecto, en este periodo han surgido organizaciones no necesariamente vinculadas a la religión musulmana, pero innegablemente esta se ha convertido en uno de sus mayores exponentes. El advenimiento de esta etapa fue impulsado por ciertos acontecimientos que realzaron el ánimo y la esperanza acerca del triunfo del islam en las sociedades islámicas frente a la secularización sufrida durante el periodo colonial². En un principio, diversas organizaciones insurgentes violentas dieron forma a lo que hoy conocemos

¹ RAPOPORT, David. «Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre». En: REINARES, F. y ELORZA, A. (eds.). *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid: Temas de Hoy 2004, pp. 45-74.

² Estos acontecimientos fueron la revolución iraní liderada por el ayatolá Homeini y la invasión soviética de Afganistán, ambos en 1979, a pesar de defender distintas ramas del islam (chiismo y sunismo, respectivamente).

como *terrorismo yihadista*, produciéndose una transformación de la yihad³ a una de carácter ofensivo y violento.

Si bien el terrorismo yihadista suní, al que se hará referencia a lo largo de este análisis, tuvo sus orígenes en el contexto de la guerra afgano-soviética, rápidamente adquiriría connotaciones internacionales. Así, el enemigo cercano, es decir, los Gobiernos locales, dejarían de ser la principal amenaza para Al Qaeda, pasando a centrar sus esfuerzos en combatir a las tropas e intereses extranjeros, particularmente estadounidenses, ya no solo en clave local, sino a nivel internacional. Tras un proceso de descentralización del terrorismo yihadista, con incontables células y redes operativas a lo largo y ancho del globo, y en la última década con la figura del actor solitario gracias a la propaganda ejercida a través de las redes sociales y otros medios de comunicación públicos y propios de las organizaciones, el yihadismo se ha convertido en una de las principales amenazas para la seguridad nacional de los Estados.

Frente a esta amenaza asimétrica, que pretende sembrar el miedo en la población, se ha extendido una creencia maniquea identificando el islam, en tanto que movimiento heterogéneo, ya no solo con la tendencia al radicalismo, sino también con el terrorismo yihadista, produciéndose, en efecto, una criminalización de la religión. Si bien este fenómeno se ha producido especialmente en las sociedades occidentales, también ha tenido lugar en ciertos países africanos donde el islam forma parte de una amalgama de minorías religiosas.

El yihadismo, cuya doctrina ideológica es el salafismo, representa una visión de entre las numerosas interpretaciones que se dan dentro del movimiento islámico. Concretamente, se basa en una interpretación fundamentalista, es decir, literal, de los hadices del profeta y del texto sagrado, el Corán. Sin embargo, esta literalidad es también arbitraria, puesto que las aleyas utilizadas para justificar el terrorismo salafista yihadista están en muchos casos incompletas o sacadas de contexto⁴. En base a esta afirmación se puede

³ El término *yihad* significa 'esfuerzo' en tanto que lucha interna personal (yihad mayor) o la conversión de no creyentes o de musulmanes «que no cumplen con lo estipulado», o la consideración subjetiva de esto, al islam (yihad menor).

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Manuel. *Definiendo términos: fundamentalismo, salafismo, sufismo, islamismo, wahabismo*. Documento de análisis IEEE 88/2015, p. 4 http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO88-Antiislamismo_MGlezHdez.pdf (consultado el 25/9/2020).

⁴ ALTUNA GALÁN, Sergio. «Literalidad coránica a medida: las aleyas incompletas de al-Qaeda en el Magreb Islámico», *Real Instituto Elcano*, n.º 54, mayo de 2019. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/> (consultado el 25/10/2020).

cuestionar, por tanto, la religiosidad a la que aluden los grupos yihadistas, especialmente teniendo en cuenta la victimización de las poblaciones musulmanas. Estas se han convertido en las principales afectadas por el terrorismo salafista yihadista, cuya justificación radica en la idea takfirista por la cual es aceptable matar a un musulmán si es considerado un *kafir* o infiel, es decir, si su visión del islam es contraria a la del salafismo o no es igual de rigorista.

En los últimos años ha aumentado dicha victimización en el continente africano, al tiempo que se ha convertido en un escenario de proliferación de grupos yihadistas cuyos niveles de violencia y capacidad operativa se han visto reforzados. Si bien la franja saheliana es actualmente el epicentro del yihadismo en África⁵, la violencia terrorista ha aumentado exponencialmente en otras partes del continente. Por tanto, resulta comprensible el creciente foco de interés en la región del Sahel, convertida en frontera avanzada para España, pero también el estudio de las estrategias, *modus operandi* y estructuras de los grupos terroristas en otros puntos más alejados de África puede permitir una previsión del devenir del movimiento yihadista a nivel regional e incluso global.

Islam y terrorismo en el África subsahariana

Conocer las bases teóricas del islam es un elemento fundamental para comprender la realidad del fenómeno terrorista en las sociedades estudiadas. Como se ha destacado anteriormente, el salafismo hace referencia a la base ideológica del yihadismo y es la doctrina más radical y ortodoxa dentro de la rama sunita del islam, caracterizada por su intransigencia, fundamentalismo y por su aceptación y justificación de recurrir a la violencia. Partiendo de esta base, e idealmente bajo un califato regido por la ley islámica o *sharí*, el objetivo de esta doctrina religiosa es el retorno a los primeros tiempos del islam, borrando toda tradición adquirida posteriormente al óbito de Mahoma⁶.

Existen cuatro escuelas jurídicas dentro de la rama suní del islam que interpretan los textos del Corán: la *hanbalí*, *malikí*, *shafí* y *hanafí*. El predominio de una determinada escuela coránica en la sociedad puede servir como indicador de las posibilidades que tiene la ideología salafista de penetrar en ella, aunque no siempre es determinante. Esto

⁵ Los enclaves especialmente candentes son los de Liptako-Gourma, área de triple frontera entre Malí, Níger y Burkina Faso, y del Lago Chad, también una zona fronteriza entre Nigeria, Níger, Chad y Camerún.

⁶ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Manuel, *op. cit.*, p. 6.

se debe a que existen otros factores importantes tanto en el proceso de adhesión a ideas radicales de ciertos sectores de la población como en el establecimiento de los grupos en algunos lugares.

En los últimos años ha tenido lugar un aumento de la influencia de la escuela jurídica *hanbalí*, «de la que descendería el salafismo»⁷, a la par que se ha extendido la amenaza yihadista a múltiples puntos de África. El terrorismo de etiología salafista yihadista afecta, en mayor o menor medida, a 23 países del continente, según un mapa elaborado por el American Enterprise Institute⁸. Este hecho ha estado acompañado de una labor de proselitismo traducida en la inversión, por grupos yihadistas, en la creación de escuelas y mezquitas, y la colocación de imanes y líderes religiosos que cumplan con su visión rigorista. Se ha propagado, de esta forma, una visión del islam de carácter radical y violento, especialmente entre la población más joven, que constituye un elevado porcentaje del total de la población de estos países.

Sin embargo, en el continente africano la escuela jurídica predominante es la *malikí*⁹, cuyas interpretaciones de las aleyas y leyes islámicas son más moderadas y liberales que otras escuelas. Además, en África occidental predomina el sufismo, «una forma popular de islam por incorporar prácticas locales en los lugares donde se ha asentado», lo que propicia un clima de sincretismo, comprensión y empatía entre las distintas tradiciones, religiones y ramas del islam —pues tanto suníes como chiíes pueden ser sufistas—, promoviendo una convivencia pacífica entre ellas¹⁰. Esta práctica de interiorización, meditación y espiritualidad característica de la *umma* o comunidad musulmana en África la convierte en «escasamente propensa al uso de la fuerza armada para acrecentar su amplia colectividad»¹¹. Sin embargo, a pesar de la existencia de un islam sufista en muchas partes del continente, en estos países existen tradiciones, islámicas o no, que pueden ser violentas. Este tipo de tradiciones «no es cura contra el

⁷ ALBARES BUENO, José Manuel. *Impacto y transformaciones del islam en África Occidental*. Cuaderno de Estrategia n.º 163, 2013, p. 254. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4473780> (consultado el 3/10/2020). ISSN: 1697-6924

⁸ ESTELLE, Emily. «The US is unprepared for Africa's growing terror threat», American Enterprise Institute, septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/the-us-is-unprepared-for-africas-growing-terror-threat/> (consultado el 28/9/20).

⁹ BRAMON, Dolors. *Una introducción al islam: religión, historia y cultura*. Barcelona: Crítica 2002, p. 174. ISBN: 84-8432-358-7

¹⁰ ALBARES BUENO, José Manuel, *op. cit.*, p. 254.

¹¹ INIESTA, Ferran. *El islam del África Negra*. Barcelona: Edicions Bellaterra 2009, p. 18. ISBN: 978-84-7290-458-3

yihadismo, sino más bien una condición de su posibilidad»¹², por lo que podrían contribuir a crear un entorno propicio a la radicalización violenta, facilitando la aceptación social de dicha violencia.

Análisis geográfico de la actividad yihadista

El terrorismo yihadista en los tres países objeto de estudio refleja la amplia capacidad y posibilidades de expansión de las que disponen los grupos terroristas, llegando a establecerse en numerosos países a pesar de las ostensibles diferencias porcentuales de población musulmana. A continuación, se expone un análisis geográfico de la relación entre la actividad yihadista y la población musulmana en cada país, estudiando concretamente el *modus operandi* de las organizaciones y la localización de los ataques.

En la República Democrática del Congo existe una minoría musulmana asentada en el noreste del país¹³ que, unido a la minoría que habita en la capital, Kinshasa, conformaría entre un 10 % y un 15 % de la población total. Tras analizar datos recabados por el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET), entre enero y septiembre de 2020, este último mes incluido, 5 atentados fueron perpetrados en Ituri y 9 en Kivu del Norte, la mayoría en la localidad de Beni, provincias limítrofes situadas precisamente en el noreste del país¹⁴. Si bien existen numerosas milicias y grupos armados, los grupos yihadistas activos en la zona son las Fuerzas Democráticas Aliadas y el Estado Islámico de la Provincia de África Central (ADF e ISCAP, según sus siglas en inglés). Las ADF, grupo de origen ugandés, es conocido por haberse establecido en esta zona del Congo montañosa y fronteriza con Uganda¹⁵, mayoritariamente musulmana.

¹² ALBARES BUENO, José Manuel, *op. cit.*, p. 255.

¹³ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC), «Ficha País República Democrática del Congo», Oficina de Información Diplomática, julio de 2020. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CONGOKINSHASA_FICHA%20PAIS.pdf (consultado el 1/10/2020).

¹⁴ Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET). «Atentados Yihadistas 2020», octubre de 2020. Disponible en: <https://observatoriotorismo.com/category/atentados-yihadistas-2020/> (consultado el 1/10/2020).

¹⁵ UN Security Council. «Allied Democratic Forces (ADF)», diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/materials/summaries/entity/allied-democratic-forces-%28adf%29> (consultado el 9/11/2020).

En el caso de Nigeria, alrededor de la mitad de la población profesa la religión cristiana, y el otro 50 %, aproximadamente, es musulmana¹⁶ y habita las provincias septentrionales del país. De los 140 atentados cometidos por los diversos grupos terroristas, principalmente Boko Haram y Estado Islámico de la Provincia de África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés), 99 fueron cometidos en la provincia de Borno, al noreste del país, y el resto fueron perpetrados en otras localidades del norte. Además, la zona del Lago Chad, enclave fronterizo entre Nigeria, Camerún, Níger y Chad, se ha convertido en la zona donde Boko Haram ha establecido sus campos de entrenamiento y refugio por la dificultad de acceso para las fuerzas de seguridad. Además, el bosque Sambisa, en el noreste de Nigeria, cerca de la frontera con Camerún, es un punto estratégico de su actividad operativa debido a la porosidad fronteriza y la vasta extensión del terreno, lo que limita la actuación de las fuerzas de seguridad.

En Mozambique, que cuenta con un 18 % de población musulmana, el terrorismo yihadista ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Tanto el grupo Ansar al-Sunna como la filial de Dáesh antes mencionada, ISCAP, centran su actividad en la provincia de Cabo Delgado, en la región más septentrional, donde el islam constituye una mayoría¹⁷. Según datos recabados, 23 de los 24 atentados entre enero y septiembre de 2020 han tenido lugar en Cabo Delgado, mientras que el único restante ocurrió en la localidad de Manica, al oeste del país. Es sabido que en la zona de los Grandes Lagos de Tanzania se han establecido los grupos terroristas, entre ellos Ansar al-Sunna, para llevar a cabo actividades de entrenamiento¹⁸. Por otra parte, debido a la situación costera y estratégica de Cabo Delgado, los grupos terroristas obtienen financiación del contrabando de materias primas como la madera o el marfil hacia África y Asia a través del puerto.

En base a la correlación explicada anteriormente, en estos países los grupos yihadistas llevan a cabo una victimización de la población musulmana, puesto que las áreas

¹⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC) «Ficha País Nigeria», Oficina de Información Diplomática, marzo de 2019. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/nigeria_ficha%20pais.pdf (consultado el 1/10/2020).

¹⁷ Parlamento Europeo. «Situación humanitaria en Mozambique - Resolución del Parlamento Europeo», septiembre de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0235_ES.pdf (consultado el 2/11/2020).

¹⁸ BUKARTI, Bulama; MUNASINGHE, Sandun. «The Mozambique conflict and deteriorating security situation», Tony Blair Institute for Global Change, junio de 2020, p. 6. Disponible en: <https://institute.global/policy/mozambique-conflict-and-deteriorating-security-situation> (consultado el 25/10/2020).

habitadas por esta son el objetivo principal donde realizar sus ataques, y sentar su base logística y operativa, además de sus actividades de proselitismo. Dicha victimización no solo se percibe por el hecho de que los atentados terroristas se cometan en las zonas donde está establecida la población musulmana, sino por la recurrencia a los ataques contra la población civil. Como podrá observarse en el siguiente gráfico, en RDC y Mozambique, las incursiones en poblado son el tipo de atentado predominante, mientras que en Nigeria constituye un *modus operandi* recurrente, pero no es el más popular.

La victimización de la población en zonas de mayoría musulmana en cifras (enero-septiembre 2020):

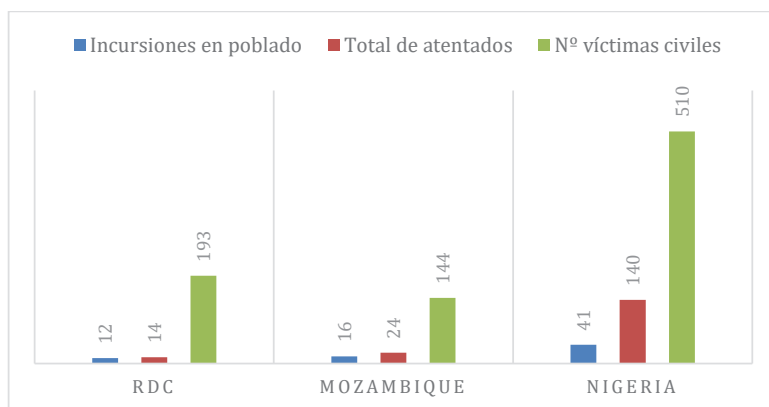


Figura 1. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET). «Atentados Yihadistas 2020». Fuente. Elaboración propia a partir de los datos recabados por el OIET. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/category/atentados-yihadistas-2020/> (consultado 1.10.2020)

Cabe destacar también la elevada cifra de civiles fallecidos en el caso de la República Democrática del Congo y Mozambique frente al número de miembros de las fuerzas de seguridad asesinados, lo que puede responder a que estos grupos se encuentran en una fase inicial en comparación con los grupos terroristas operativos en Nigeria. Es decir, las organizaciones creadas hace relativamente pocos años o con una capacidad operativa menor que Boko Haram, por ejemplo, como Ansar al-Sunna en Mozambique, surgida en 2017, y las Fuerzas Aliadas Democráticas en RDC, surgida en 1995 pero tradicionalmente dedicada a otros tipos de violencia colectiva, centran sus recursos, evidentemente limitados, contra la población con tres objetivos prioritarios. Entre estos objetivos destacan la captación de adeptos, aunque sea mediante el uso de la fuerza y la violencia, la obtención de financiación mediante el saqueo de poblados y el propiciar una respuesta por parte de las fuerzas de seguridad. De esta forma, la táctica de

desgaste contra las fuerzas de seguridad y la represión que estas emplean en respuesta a la violencia terrorista, que termina afectando a la población musulmana establecida en las zonas, deslegitiman al poder estatal.

En Nigeria, sin embargo, a pesar de que el número de civiles fallecidos a causa de los ataques terroristas es mucho mayor que en Mozambique y RDC, se da el caso de que las incursiones en poblado, si bien siguen siendo frecuentes, son menores en número que los ataques contra las fuerzas de seguridad. Las causas subyacentes pueden ser la mayor capacidad operativa, financiera y logística para realizar este tipo de ataques, o la creciente pérdida de apoyos sociales debido a la indiscriminación y la brutalidad empleadas por los grupos, como Boko Haram¹⁹, unido al hecho de que «la población musulmana no solo no adhiere a esta radicalización de la religión, sino que la rechaza»²⁰. Es precisamente esta indiscriminación característica de su *modus operandi*, que está vinculado al takfirismo anteriormente mencionado y a la consideración de infiel de musulmanes moderados, provocando escisiones en el seno de la organización. En contraposición, el *modus operandi* más recurrente de ISWAP en Nigeria, al igual que sucede en RDC y Mozambique con el Estado Islámico de África Central (ISCAP) —cuyo nivel de operatividad es menor que los otros grupos activos en la zona— consiste en la lucha contra las fuerzas de seguridad²¹. En efecto, el que puedan seguir expandiéndose también tiene que ver con la cooperación entre diversas organizaciones, tanto terroristas como de delincuencia organizada.

El establecimiento de las organizaciones terroristas en estas zonas responde a una serie de factores que serán analizados a continuación, pero el entorno geográfico también ofrece oportunidades para el establecimiento de los grupos, y para el aumento de su operatividad y financiación. Las fronteras, especialmente cuando se trata de zonas geográficamente adversas para la vigilancia policial como los parques naturales, desiertos, selvas o lagos, suponen una oportunidad para los grupos terroristas, así como para los grupos de delincuencia organizada. Estos lugares permiten la creación de campos de entrenamiento y adoctrinamiento, o simplemente sirven como lugar de refugio para los grupos terroristas.

¹⁹ BOHM, Vera. «Boko Haram in 2020», International Institute for Counter-Terrorism, agosto de 2020, p. 16. Disponible en: <https://www.ict.org.il/images/Boko%20Haram%20in%202020.pdf> (consultado el 4/11/2020).

²⁰ ALBARES BUENO, José Manuel, *op. cit.*, p. 255.

²¹ BOHM, Vera, *op. cit.*, p. 6.

El contexto político y social como oportunidad

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en relación con el Índice de Desarrollo Humano, Nigeria se encuentra en el puesto 158 de 189; RDC, en el puesto 179; y Mozambique, en el 180 de los países examinados²². Paradójicamente, estos tres Estados son ricos en recursos naturales. Nigeria posee ingentes reservas de hidrocarburos; Mozambique, y en concreto la provincia de Cabo Delgado, posee una de las mayores reservas de gas del mundo; y RDC es rica en zonas mineras de oro, coltán y diamantes, precisamente situadas en Kivu del Norte y del Sur²³. Sin embargo, y a pesar de toda esta riqueza, la población en las zonas de estudio experimenta serias dificultades económicas, lo que facilita el reclutamiento de los grupos terroristas a cambio de incentivos económicos, unido a los elevados niveles de densidad demográfica, especialmente en Nigeria y RDC. Podemos encontrar factores de tipo socio-estructural, es decir, relacionados con la demografía, economía, política y sociedad, que suponen oportunidades para el establecimiento y la consolidación de los grupos terroristas en las zonas de estudio.

En el caso de Mozambique, el grupo Ansar al-Sunna «explota el islam y los agravios locales», teniendo en cuenta que la provincia de Cabo Delgado es una de las más pobres del país, para llevar a cabo tareas de reclutamiento y adoctrinamiento²⁴. La pauperización y marginación sufrida por parte del Gobierno central, especialmente por la población musulmana en esta provincia, es uno de los puntos principales en la narrativa de captación de los grupos yihadistas. De esta forma, instrumentalizan no solo el islam, sino también la forma de islam africano predominante, el sufismo, arremetiendo contra su misticismo en una evidente visión takfirista, al tiempo que cuestionan la inacción de los líderes sufíes frente al Gobierno local y estatal.

En la República Democrática del Congo, el aislamiento de la vida pública y política de la comunidad musulmana por el Gobierno central se remonta al periodo colonial, aunque

²² CONCEIÇÃO, Pedro. «Panorama General - Informe sobre desarrollo humano 2019», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019, pp. 27-28. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf (consultado el 10/11/2020).

²³ LÁZARO, Bustince. «El actual saqueo sistemático de los recursos africanos delata la más cruel esclavitud jamás impuesta sobre los pueblos de África», *África Fundación Sur*, enero de 2019. Disponible en: www.africafundacion.org/IMG/pdf/el_actual_saqueo_sistemico_de_los_recursos_africanos.pdf (consultado el 15/11/2020).

²⁴ BUKARTI, Bulama; MUNASINGHE, Sandun, *op. cit.*, p. 5.

se ha perpetuado con el paso del tiempo²⁵. Actualmente, sigue existiendo una falta de representación de la minoría musulmana, marginada a todos los efectos, pues ni tan siquiera es reconocida como una minoría de manera oficial en el país. Sin embargo, es precisamente la «efervescencia religiosa» que da cabida a numerosas confesiones entre las que elegir²⁶, y también a tensiones interétnicas y religiosas entre los propios musulmanes, lo que promueve la dicotomía entre el sufismo y el salafismo en la RDC, tendiendo a enfrentar a aquellas generaciones más antiguas y tradicionales y a los grupos más jóvenes²⁷.

La marginación de la comunidad musulmana por los Gobiernos y el reclutamiento de jóvenes debido, por un lado, a los altos niveles de desempleo y a la escasez de oportunidades; y, por otro lado, a que pueden estar abiertos o dispuestos a aceptar ideologías más radicales, también sucede en Nigeria. El norte, habitado mayoritariamente por musulmanes, ha estado tradicionalmente aislado por el Estado, quien privilegiaba a la población cristiana en el sur. En base a esto, Boko Haram, por ejemplo, instrumentaliza el islam de forma que explota la frustración de los creyentes, en especial de aquellos más jóvenes, producida por «las altas tasas de desempleo juvenil, pobreza extrema, corrupción gubernamental, la falta de educación y el sentimiento de exclusión religiosa y étnica», aunando en su narrativa el contexto histórico, social y político de la etnia kanuri, presente en la zona del Lago Chad²⁸.

A estos factores socio-estructurales podemos añadir el fácil acceso a armamento debido al flujo de municiones tras el fin de conflictos pasados regionales y locales y la existencia de bandas dedicadas al tráfico de armas, lo que ha materializado la conflictividad social ya existente en estas zonas, donde existen milicias de autodefensa, milicias étnicas, grupos armados separatistas, de crimen organizado y terroristas. Un caso paradigmático es el de la RDC, donde las tensiones interétnicas, la proliferación de milicias y la lucha por el control de los recursos naturales, que se tradujeron en las guerras del Congo, están todavía en el centro de la violencia de los grupos armados.

²⁵ YILDRIM, Emre. «Muslims of the Democratic Republic of the Congo», *INSAMER*, IHH Humanitarian and Social Research Center, Muslim Minorities, s. f. Disponible en: https://insamer.com/en/muslims-of-the-democratic-republic-of-the-congo-drc_1090.html (consultado el 10/11/2020).

²⁶ INIESTA, Ferran, *op. cit.*, p. 65.

²⁷ YILDRIM, Emre, *op. cit.*

²⁸ BOHM, Vera, *op. cit.*, p. 6.

El fenómeno terrorista es multifactorial, por lo que sería incorrecto determinar que solo una de las características anteriormente mencionadas es la causa de la aparición del terrorismo en las zonas tratadas, especialmente teniendo en cuenta que las deficiencias socio-estructurales se dan en múltiples puntos del continente. Por tanto, ha de entenderse el arraigo del salafismo y la proliferación del yihadismo como una miscelánea de elementos que no solo tienen que ver con el contexto sociopolítico y económico, sino también con los llamados *factores psicosociales*. Resulta evidente que los procesos de radicalización del individuo —en tanto que ser social— se encuentran condicionados por este contexto, pero también están íntimamente vinculados a la condición psicológica individual.

No obstante, «ni la psicología individual», «ni los atributos de los entornos sociales» son suficientes para comprender el fenómeno terrorista, por lo que parece necesario analizarlo desde la perspectiva de la psicología social²⁹. Pueden distinguirse algunos factores psicosociales, destacados por De la Corte *et al.*, entre los países objeto de estudio que causan el terrorismo salafista yihadista. La característica más evidente es la «activación de sentimientos e indignación moral», aprovechando la marginación política, social y económica sufrida por la población musulmana. Por otra parte, los grupos terroristas tratan de ejercer una influencia social sobre la minoría musulmana mediante la violencia para lograr sus objetivos, evidenciado por los numerosos ataques contra la población civil. Además, los «entornos de socialización» primaria, como son las escuelas y mezquitas radicales de la escuela *hanbalí*, que se han extendido por el continente, y secundaria, es decir, los centros de adoctrinamiento de las organizaciones terroristas, también contribuyen a un mayor arraigo de la ideología salafista, pues estos entornos forman parte del núcleo de interacción social del individuo. Esto resulta especialmente importante cuando se trata de personas jóvenes y de niños, como sucede en Nigeria, y en la RDC con el reclutamiento de niños desde muy temprana edad.

Adicionalmente, existe otro factor que contribuye al arraigo y expansión de la ideología salafista. En general, las minorías musulmanas sufren una doble victimización: la ya mencionada por los grupos terroristas, quienes las convierten en sus principales objetivos de ataque y de reclutamiento, pero también por las fuerzas de seguridad. Esto

²⁹ DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis *et al.* «Siete principios psicosociales para explicar el terrorismo», *Psicothema*, 2007, vol. 19, n.º 3, pp. 366-374. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72719302> (consultado el 2/10/2020).

sucede, por ejemplo, en la RDC, donde se encuentran bajo el escrutinio del Estado debido a las acusaciones de colaboración de la población con el grupo terrorista ADF, pues sus miembros proceden de la minoría musulmana situada en el noreste del país³⁰. Por otra parte, según la Unión Europea, «las fuerzas de seguridad del Gobierno mozambiqueño han respondido con una violencia desproporcionada» a la amenaza terrorista incurriendo en la violación de derechos humanos de la población³¹. Esta criminalización de la población musulmana por parte del Estado y de las fuerzas de seguridad puede propiciar la radicalización de aquellos que se encuentran atraídos por los discursos más extremistas propios del salafismo.

Consideraciones finales

En base al anterior análisis, se puede observar que el papel del islam en relación con el terrorismo en los países africanos mayoritariamente no musulmanes se vuelve circunstancial, pues es utilizado por los grupos yihadistas beneficiándose del contexto y del entorno geográfico en una tendencia claramente oportunista. El enfoque estratégico de las organizaciones terroristas se basa en la explotación de vulnerabilidades sociales para protagonizar acciones disruptivas que causen caos y desestabilicen a los Gobiernos, ya de por sí frágiles y corruptos, y a las sociedades fragmentadas. Así, la marginación y desatención que sufre la población musulmana por parte del Estado o del Gobierno local, como ocurre en los tres casos de estudio, se vuelve una oportunidad para el grupo terrorista en tanto que sienta las bases para la radicalización y permite el arraigo de discursos e ideologías extremistas.

Los casos de Nigeria, RDC y Mozambique revelan la elección de las organizaciones terroristas de centrar su ámbito de actuación en zonas de mayoría musulmana. Esta victimización de la población también se observa mediante la recurrencia a las incursiones en poblado y el elevado número de víctimas civiles causadas. De esta forma, la población musulmana es, en efecto, el objetivo de reclutamiento de los grupos yihadistas, para lo cual utilizan la violencia o unas narrativas mediante las que instrumentalizan el descontento generalizado con el Gobierno.

³⁰ YILDRIM, Emre, *op. cit.*

³¹ Parlamento Europeo, *op. cit.*

Ciertamente, el desarraigo a nivel social e institucional, la precariedad económica y la falta de oportunidades pueden propiciar un entorno de fidelidad y connivencia entre los sectores más radicales, a veces incluso presentándose la organización yihadista como una autoridad capaz de cumplir con el contrato social —el cual el Gobierno es incapaz de honrar—, sirviendo como vector de entrada para el salafismo. Sin embargo, precisamente los ataques tienen lugar en zonas de mayoría musulmana dada la reticencia general de esta a incorporar el salafismo a su visión religiosa en favor de las tradicionales prácticas sufistas, generalmente no violentas, del islam en el África subsahariana. El sufismo predominante es cuestionado y degradado por los grupos terroristas, enfatizando su impureza y la incapacidad de sus líderes para ayudar a la población musulmana, con el fin de aumentar la conflictividad y el malestar social y, en última instancia, de engrosar sus filas.

La confluencia de otros muchos factores ha facilitado la implantación de la ideología salafista en la sociedad, y del yihadismo en un nivel operacional en Mozambique, Nigeria y RDC. El entorno geográfico, la existencia de zonas donde se dan otras actividades de delincuencia como el flujo de tráfico ilícitos y, en especial, la porosidad fronteriza, suelen contribuir a la propagación del yihadismo. Además, tanto el entorno de interacción social del individuo, destacando las mezquitas y los centros educativos, teniendo en cuenta la proliferación de imanes y centros radicales, como la conflictividad y tensión social ya existentes en estas regiones, auguran mayores niveles de radicalidad. Para más inri, la criminalización de la población musulmana por parte de los Gobiernos y de las fuerzas de seguridad en respuesta al terrorismo también ofrece una coyuntura social de frustración que puede suponer un aumento de los apoyos sociales a los grupos terroristas y promover la radicalización.

Desvincular el islam del terrorismo pasa por aceptar que la existencia de dicha religión se vuelve necesaria para el arraigo de la ideología salafista en una sociedad en tanto que esta supone una oportunidad para los grupos terroristas, que hacen una utilización estratégica del islam. Por ende, lo que propicia el yihadismo en los países mayoritariamente no musulmanes no es el islam en sí, sino la instrumentalización y manipulación de los diversos factores coyunturales que pueden crear un entorno propenso al radicalismo.

*Carolina Collado**

Máster en Estudios Avanzados en Terrorismo: Análisis y Estrategias

08/2021

25 de enero de 2021

Miguel Alía Plana*

El legal finish de la Operación Atalanta

El legal finish de la Operación Atalanta

Resumen:

El *legal finish* de la Operación Atalanta, dirigida a prevenir, reprimir y suprimir la piratería en el Índico y en la cuenca somalí, es su «solución jurídica», es decir, aquella actividad que tiene por fin el enjuiciamiento de los piratas por tribunales competentes, con la correlativa imposición de penas y su cumplimiento. Implica una compleja estructura jurídica, imbricada en una operación naval.

El *legal finish* determina la naturaleza de la operación y su inclusión en el concepto de *ocean peacekeeping*; y da autonomía a las operaciones navales, dentro de la idea del clásico *peacekeeping* que ha sido asunto predominantemente terrestre.

El concepto tiene tres líneas discursivas:

- a. Aceptación de la definición de piratería de la Convención de Montego Bay.
- b. Determinación de procedimientos estandarizados de detención en la mar.
- c. Formalización de acuerdos con terceros Estados sobre ejercicio de jurisdicción y materias derivadas.

Palabras clave:

Legal finish, Operación Atalanta, piratería, Derecho del mar, seguridad marítima, acuerdos internacionales, tribunales.

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

The 'legal finish' of Operation Atalanta

Abstract:

Operation Atlanta aims to preventing, suppressing, and repressing piracy in the Indian Ocean and the Somali basin. Its 'legal finish' is its 'legal solution', the activity of prosecuting pirates and putting them before a competent penal court, to be tried and punished in a default prison system. This reality implies the existence of a complex legal structure imbricated to a naval operation.

The 'legal finish' determines the nature of the operation and its inclusion in the concept of 'ocean peacekeeping'. Besides, it gives autonomy to naval peacekeeping operations, keeping in mind that classic peacekeeping has been a land business.

The concept has three discursive lines:

- 1. Acceptance of the definition of piracy ruled by Montego Bay Convention.*
- 2. Determination of standardized detention procedures at sea.*
- 3. Formalization of agreements with third States about penal, procedural, and correctional laws for repressing piracy.*

Keywords:

'Legal finish', Operation Atalanta, piracy, Law of the Sea, maritime security, international agreements, courts.

Concepto

El *legal finish* de la Operación Atalanta es su «solución jurídica»¹. Simplificando el asunto, es el «international process to bring them [los piratas] to justice»². Este concepto será familiar a quienes hayan frecuentado unidades o cuarteles generales implicados en el planeamiento y conducción de la European Union Naval Force Atalanta, creada en 2008 para erradicar la piratería de las costas de Somalia. Recordemos que, de acuerdo con su mandato, sus objetivos generales son los siguientes:

- Proteger las embarcaciones del Programa Mundial de Alimentos y otras vulnerables que naveguen su Área de Responsabilidad (AOR, por sus siglas en inglés).
- Disuadir, prevenir y reprimir la piratería y los robos a mano armada en la mar en su AOR.
- Monitorizar actividades pesqueras frente a las costas de Somalia.
- Apoyar a otras misiones de la UE y de organizaciones internacionales que trabajan para fortalecer la seguridad y la capacidad marítimas en la región.

La Acción Común 2008/851/PESC (derivada de la Resolución del Consejo de Seguridad 1816/2008) nos lleva a la médula del asunto, cuando señala en su art. 2.e) que Atalanta «con vistas a los procedimientos judiciales que puedan llevarse a cabo por los Estados competentes en las condiciones previstas en el artículo 12, podrá capturar, retener y entregar a las personas sospechosas de tener la intención de cometer, en el sentido de los artículos 101 y 103 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de estar cometiendo o de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada en las zonas en que esté presente y podrá embargar los buques de los piratas o de los ladrones a mano armada o los buques capturados después de un acto de piratería o de robo a mano armada y que estén en manos de los piratas o de los ladrones a mano armada, así como los bienes que se encuentren a bordo».

1. RIVA GARCÍA, Zarina, «La traducción de *legal finish*», *Puntoycoma, Boletín de los traductores españoles de las Instituciones de la Unión Europea, Bruselas y Luxemburgo*, n.º 156 (enero/febrero de 2018). Disponible en: http://ec.europa.eu/translation/spanish/magazine/es_magazine_es.htm (consultado el 3 de abril de 2020).

2. VON GLAHN, G.; LARRY TAULBEE, J., *Law among Nations: An Introduction to Public International Law*. London/New York: Routledge 2017, p. 426.

Mencionamos dos acciones que son una sola: la piratería y los robos (asaltos) a mano armada en la mar. La diferencia es que la piratería solo se comete en alta mar, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay) de 10 de diciembre de 1982, no es posible su comisión en aguas sujetas a jurisdicción nacional. Un robo a mano armada en la mar es todo acto que, no pudiendo ser calificado como piratería por cometerse en aguas territoriales, internas o archipelágicas, consiste en violencia ilícita, detención, depredación o amenaza de depredación³. La implementación de este concepto permite la acción de Atalanta en espacios marítimos somalíes, y así se ha reconocido en el art. 2.c) de la mencionada Acción Común 2008/851/PESC; y se ha concretado en las oportunas Órdenes de Operaciones dictadas hasta este momento⁴.

La clave del *legal finish* es la frase: «Con vistas a los procedimientos judiciales [...] podrá capturar, retener y entregar a las personas sospechosas». En ella se reconoce que uno de los objetivos de la Atalanta es la condena de los piratas, previa detención, en consonancia con el art. 107 de la Convención de Montego Bay, según el cual solo los buques de guerra, las aeronaves militares y los buques y aeronaves de Estado, con signos claros e identificables, pueden realizar apresamientos por causa de piratería.

En el caso español, podemos señalar lo siguiente:

1. El delito de piratería se tipifica en el art. 616 ter. y siguientes del Código Penal, tras la reforma operada mediante la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio.
2. La detención se hace por militares españoles, que actúan como agentes de la autoridad, de acuerdo con tres tipos de normas. La primera, el bloque de legalidad de la UE que crea Atalanta y concede a la fuerza naval que se constituya

3. La Resolución A.1025 (26) (Anexo, párrafo 2.2) de la OMI define el robo a mano armada en la mar como: «1. Todo acto ilícito de violencia o de detención, o cualesquiera actos de depredación o de amenaza de depredación, que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado. 2. Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos anteriormente o facilitarlos intencionalmente». Disponible en: <http://www.imo.org/es/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Documents/A%2026Res1025.pdf> (consultado el 4 de junio de 2020).

4. Atalanta ha tenido varias Órdenes de Operaciones (OPORD) y un catálogo de Reglas de Enfrentamiento (ROE), que permiten actuar en aguas territoriales e interiores de Somalia. Se puede actuar sobre una franja de 2000 metros tierra adentro desde la costa hacia el interior somalí o en franjas de terreno enumeradas específicamente (Somalilandia, Putlandia, Mogadiscio, Kismayo, entre otras). Se permiten los sobrevuelos, conforme a ROE específicas, para el cumplimiento de la misión asignada. Datos actualizados a 7 de agosto de 2020, gracias a la información facilitada por el capitán auditor D. Pedro Urcelay Delgado, desplegado en el océano Índico como asesor jurídico embarcado de Atalanta.

competencias para el cumplimiento de los cometidos asignados, entre ellas, las relativas a la detención. La segunda, el Código Penal, cuyo art. 24 concede el estatuto de autoridad al comandante del buque y, por tanto, el de agentes de la autoridad a sus subordinados cuando cumplan sus órdenes. La tercera, la Disposición Adicional primera, apartado 4, del Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas, según la cual «los miembros de las dotaciones de los buques de la Armada tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de funciones de vigilancia y seguridad marítima atribuidas legalmente o por convenios internacionales suscritos por España». Con ello, se activan los supuestos de detención legal previstos en los arts. 490 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), en relación con su art. 520 ter, al que aludiremos de inmediato.

3. Todo buque de la Armada es territorio nacional, en cuanto los piratas sean embarcados, la detención se constituye en España de acuerdo con leyes españolas.
4. El comandante del buque es responsable de la detención. Es la máxima autoridad a bordo y cumplirá la ley española, tanto respecto al detenido como al juez competente (juez central de Instrucción de la Audiencia Nacional), que se encontrará a miles de millas de distancia. Los apoyos técnicos para una correcta y eficaz comunicación comandante-juez-fiscal son esenciales.
5. El buque tiene que estar dotado de un espacio de detención que no viole los estándares jurídicos occidentales.
6. Los derechos del detenido, duración de la detención, trato, control judicial, asistencia letrada, reconocimiento médico, derecho al intérprete, a saber los motivos de la detención, a comunicarla a su familia y autoridades nacionales, documentación, libertad religiosa, etc., están sujetos a modulaciones derivadas del escenario marítimo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que motivó la reforma de la LECrim en 2015.

Su art. 520 ter. establece:

«A los detenidos en espacios marinos por la presunta comisión de los delitos contemplados en el artículo 23.4.d) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, les serán aplicados los derechos reconocidos en el presente capítulo en la medida que resulten compatibles con los medios personales y materiales existentes a bordo del buque o aeronave que practique la detención, debiendo ser puestos en libertad o a disposición de la autoridad judicial competente tan pronto como sea posible, sin que pueda exceder del plazo máximo de setenta y dos horas. La puesta a disposición judicial podrá realizarse por los medios telemáticos de los que disponga el buque o aeronave, cuando por razón de la distancia o su situación de aislamiento no sea posible llevar a los detenidos a presencia física de la autoridad judicial dentro del indicado plazo».

Todo lo anterior exigió la redacción de dos protocolos de cooperación entre el Estado Mayor de la Defensa, Armada y la Fiscalía General del Estado, para coordinar la detención en la mar.

- Los tribunales españoles serán competentes para enjuiciar a los detenidos, según el art. 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), a instancia de particulares o del Ministerio Fiscal. Su art. 23.4.d) permite la persecución de la piratería y el 23.4.p), los robos a mano armada en la mar. Ahora bien, el art. 23.5 de la LOPJ veta la acción de la justicia si se ha iniciado procedimiento para su enjuiciamiento por las autoridades del Estado donde se hubiera cometido los hechos (imposible en el caso de Somalia) o en el Estado de nacionalidad del presunto delincuente (igualmente), siempre que no se encuentre en territorio español (el buque de la Armada lo es) o se hubiera iniciado un procedimiento para su extradición. En el caso en que el Ministerio Fiscal no sostenga la acción, se remitirán los detenidos a la autoridad judicial que se haya establecido por un tratado internacional o, en su defecto, al Estado de bandera del buque pirateado. Al respecto, con la base del art. 12 de la Acción Común 2008/851/PESC, que previene una estructura de cooperación

internacional judicial ad hoc, se pactaron tales acuerdos con Kenia⁵, Mauricio⁶ y Seychelles⁷, de los que solamente está vigente el último.

¿Dónde nos encontramos? El mantenimiento de la paz oceánica

El *legal finish* determina la naturaleza de la Operación Atalanta. Si queremos situarla conceptualmente, necesitaremos de un marco previo, como es el mantenimiento de la paz oceánica (OPK, por sus siglas en inglés). Si bien las *peacekeeping missions* han sido tradicionalmente un asunto terrestre y su componente naval no era el más relevante⁸, el despliegue de Atalanta puede considerarse como el inicio de una nueva tendencia, el OPK, cuyo fundamento teórico es anterior a su planeamiento y conducción. El OPK se acuñó como término por el National Institute for Defense Studies (NIDS) de Tokio, a finales del siglo XX, y se materializó, entre otros, en el documento *OPK Tokio Appeal*⁹. Es aquella acción internacional, llevada a cabo por fuerzas navales, para la prevención de conflictos, la conservación, gestión y control de los recursos marinos, la protección y preservación del medio ambiente oceánico, las grandes rutas y la

5. BARRADA FERREIRÓS, Alfonso. *El talón de Aquiles de Atalanta: El enjuiciamiento y encarcelamiento de los piratas*, Documento Marco IEEE 01/2011. Disponible en:

www.ieeee.es/en/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM01-2011Atalanta.pdf (consultado el 2 de agosto de 2020).

6. Decisión 2011/640/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República de Mauricio, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:254:0001:0002:ES:PDF> (consultado el 1 de septiembre de 2020).

7. Decisión 2009/877/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la firma y aplicación provisional del Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Seychelles sobre las condiciones y modalidades de entrega de sospechosos de piratería y robo a mano armada por EUNAVFOR a la República de Seychelles y de su trato después de dicha entrega. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0877&from=ES> (consultado el 1 de septiembre de 2020).

8. CARVALHO DE OLIVEIRA, Gilberto. «Naval Peacekeeping and Piracy: Time for a Critical Turn in the Debate», *International Peacekeeping*, vol. 19, n.º 1 (2012). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2012.642154> (consultado el 23 de agosto de 2020).

9. FUSE, Tsutomu. «Ocean Governance and a View Toward Multinational Security Cooperation in Ocean Space», Institute for International Policy Studies, Tokio, 11-13 December 2001. Disponible en: http://www.iips.org/publications/data/Fuse_paper.pdf (consultado el 26 de noviembre de 2020); y RAHMAN, Chris. «The International Politics of Combating Piracy in Southeast Asia», en: LERH, Peter (ed.), *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism*. New York: Routledge 2007, p. 190.

salvaguardia del Derecho del Mar^{10,11}. El OPK es expresión sinónima de la *Ocean Governance*¹² y de *Ocean Stabilization*¹³, y, en lo que toca a España, se incluiría como actividad en el art. 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, que entiende por tal «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los 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».

El documento *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN)¹⁴ subraya cómo la gestión del espacio marítimo es un desafío para los intereses españoles¹⁵, ya que los mares son «objeto de creciente competición y confrontación»¹⁶. Además, están sometidos a amenazas intencionadas y delictivas, como la piratería¹⁷. Lo anterior exigió la publicación de la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* (ESMN)^{18,19}, en la que se exponen los intereses españoles en la mar. Sin ánimo de agotar el tema, podemos enumerar el cumplimiento de la legislación nacional e internacional de los espacios marinos; la protección de la vida humana en la mar; la libertad y la seguridad en la navegación; el comercio y el transporte marítimos; la industria naviera y marítima; la seguridad de los

10. TAKAI, Susumu, «Maritime Security Cooperation in Asia - Ocean Governance and Ocean-peace Keeping», en: VV. AA., «East Asian Strategic Review 2004». Tokyo: The National Institute for Defense Studies 2005, p. 33. Disponible en: www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2004/east-asian_e2004_02.pdf (consultado el 3 de septiembre de 2020).

11. KAZUMINE, Akimoto. «Ocean Peacekeeping (OPK) - Multilateral Naval Cooperation for Ocean Stabilization». Tokyo: National Institute for Defense Studies 1990; y, del mismo autor, «Ocean Stabilization - A New Security Concept», Tokyo: National Institute for Defense Studies 1996.

12. TAKAI, Susumu; AKIMOTO, Kazumine. «Ocean-Peace Keeping and New Roles for Maritime Force», *NIDS Security Reports*, n.º 1, marzo de 2000, p. 59. Disponible en: https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1282449_po_bulletin_e1999_3.pdf?contentNo=1&alternativeNo (consultado el 10 de noviembre de 2020).

13. KEVESAN, K. V. «Proposals on Ocean Security», *The Nippon Foundation Library*, 2003. Disponible en: <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2003/00156/contents/0036.htm> (consultado el 10 de noviembre de 2020).

14. GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional 2017, un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid: Presidencia del Gobierno 2017. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf (consultado el 24 de noviembre de 2020).

15. *Ibid.*, p. 12.

16. *Ibid.*, p. 59.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*, p. 102.

19. GOBIERNO DE ESPAÑA, «Estrategia de Seguridad Marítima Nacional», Madrid: Presidencia del Gobierno 2013. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional> (consultado el 4 de noviembre de 2020).

buques de pabellón español; los puertos y las infraestructuras marítimas; los recursos del medio marino; el medio ambiente marino; y el patrimonio arqueológico subacuático.

Como, según el art. 16.a) de Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas son competentes para llevar a cabo operaciones de vigilancia de los espacios marítimos, como parte de la acción del Estado en la mar, debemos seguir, someramente, con el concepto de operaciones navales de la Armada²⁰, a fin de aquilatar al máximo la naturaleza de Atalanta. Pues bien, las misiones de una fuerza naval son: disuasión y defensa, gestión de crisis, proyección exterior y seguridad marítima. En la última se incluye la acción contra la piratería²¹, que se concreta en las denominadas Operaciones de Seguridad Marítima (OSM), cuyo fin es neutralizar las actividades ilegales en la mar.

Lo anterior se relaciona con el concepto anglosajón de Operaciones Navales de Imposición de la Ley, o *maritime law enforcement operations*, focalizadas en acciones de investigación, control, persecución y punición del delito²². El *law enforcement*²³ está formado por la suma de tres ideas: proteger, prevenir y asegurar la sanción. Ello nos lleva a la «seguridad y mantenimiento del orden público», «aquella situación de normal funcionamiento de las instituciones de la sociedad, la paz social y la convivencia pública»²⁴. Si trasladamos lo anterior al ámbito marítimo, llegamos al *good order at sea*^{25,26} y a la *ocean governance* («the way in which ocean affairs are governed»²⁷), es

20. ARMADA ESPAÑOLA. *Concepto de Operaciones Navales 2015*. Madrid: Ministerio de Defensa 2015.

21. *Ibid.*, p. 30.

22. McLAUGHLIN, Rob. «Authorizations for maritime law enforcement operations», *International Review of the Red Cross*, vol. 98, n.º 902 (agosto de 2016), p. 456.

23. NATO COE CSW Legal Workshop on the Intersection of Naval Operations, Maritime Law Enforcement, and Human Rights (February-March 2016), Summary. Disponible en: www.coecsw.org/fileadmin/coe-csw/images/news/2016/HR-WS/NATO_COE_CSW_Legal_Workshop_HumanRights.pdf; y TONDINI, Matteo, «The use of force in the course of maritime law enforcement operations», *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 4, n.º 2 (2017).

24. MONTALVO ABIOL, Juan Carlos, «Concepto de orden público en las democracias contemporáneas», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 22 (2010). Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6009/6464>

25. BEKKEVOLD, Jo Inge; TILL Geoffrey (eds.). *International Order at Sea How it is challenged. How it is maintained*. London: Palgrave Macmillan UK 2016.

26. SINGH, Pradeep A.; ORT, Mara. «Law and Policy Dimensions of Ocean Governance», en: JUNGBLUT, S.; LIEBICH, V.; BODE-DALBY, M. (eds.). *YOU MARES 9-The Oceans: Our Research, Our Future. Proceedings of the 2018 conference for YOUng MARine REsearcher in Oldenburg, Germany*. Bremen: Springer 2019, p. 45. Disponible en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-20389-4> (consultado el 10 de noviembre de 2020).

27. TARMIZI, Mohd Khairul Tazril. «Institutional Framework for Ocean Governance: a Way Forward». *World Maritime University Dissertations*, 420. Malmö, p. 12. Disponible en: https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=1419&context=all_dissertations (consultado el 10 de noviembre de 2020).

decir, a la paz oceánica, el estado en el que se garantiza el libre y pacífico uso de los mares^{28,29}.

Las líneas discursivas del *legal finish*

El *legal finish* es la «solución jurídica» de una operación naval³⁰, e implica capacidades jurídicas concretas, necesarias para «un enjuiciamiento eficaz de los sospechosos de actos de piratería que ponga punto final al proceso»³¹, lo cual plantea retos importantes^{32,33}. Ya el primer oficial del Cuerpo Jurídico Militar que embarcó como asesor de Atalanta señalaba, en 2010, que el principal problema de la operación no era el control del mar ni el aseguramiento de las rutas del Índico, sino «la dificultad para enjuiciar y castigar a los piratas»³⁴.

El fin de la piratería somalí depende de un *legal finish* eficaz y no de una represión por la fuerza. Desde el inicio del interés de la UE por Somalia y las implicaciones derivadas de su naturaleza de «Estado fallido-mar fallido»³⁵, la Unión se manifestó a favor de un *comprehensive approach*, con esfuerzos militares, diplomáticos y políticos³⁶. La UE tiene varias iniciativas desplegadas en tierras somalíes que colaboran estrechamente con Atalanta y, además, ha creado el Centro de Seguridad Marítima del Cuerno de África (MSCHOA, por sus siglas en inglés), para gestionar «información, avisos, orientación y asesoramiento a las comunidades marítimas mercante y pesquera, así como a otras

28. TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-first Century*, Frank Cass, Londres, 2004.

29. BATEMAN, S.; HO, J.; CHAN, J. *Good order at sea in Southeast Asia*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies 2009, p. 7. Disponible en: www.jstor.org/stable/resrep05941.5

30. RIVA GARCÍA, Zarina, «La traducción de *legal finish*», *op. cit.*

31. *Ibid.*, p. 4 (consultado el 29 de noviembre de 2020).

32. DUCHEINE, Paul A. L.; OSINGA FRANS P. B. *Netherlands Annual Review of Military Studies 2017: Winning without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crisis*. Breda: Springer-Asser Press 2017, p. 311.

33. FINK, Martin. *Maritime Interception and the Law of Naval Operations: A Study of Legal Basis in Maritime Interception Operations*. The Hague: Springer 2018, p. 5.

34. BARRADA FERREIRÓS, Alfonso, *op. cit.*

35. LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma, «Los Estados “fallidos” y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional», en: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2010*, Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco 2011. Disponible en: http://eprints.ucm.es/14687/1/LOS_ESTADOS_FALLIDOS-CURSO_VITORIA.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2020); y FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando, «África occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español», *Revista General de Marina*, tomo 251 (agosto-septiembre de 2006).

36. *EU Naval Force–Somalia. Operation Atalanta. EU Comprehensive Approach*. Disponible en: <https://eunavfor.eu/eu-comprehensive-approach-links/> (consultado el 1 de diciembre de 2020).

organizaciones militares y otras naciones implicadas de la zona»³⁷. Se recomienda la inscripción de buques en su registro para asegurar su seguimiento y control³⁸. También el Corredor Internacional de Tránsito Recomendado (IRTC, por sus siglas en inglés), para el control del tráfico en el Adén³⁹; y el proyecto SHADE (Shared Awareness and Deconfliction), sobre inteligencia en la región. Atalanta ha impulsado el Código de Conducta de Yibuti, redactado con la OMI, para la comunicación, coordinación, formación, mejora de la legislación y de la capacidad antipiratería. Por último, con el concurso de Atlanta se desarrollan programas en Seychelles para formación de jueces, fiscales y policías, según la Decisión 2009/877/PESC.

Con estas ideas presentes, podemos establecer las líneas discursivas del *legal finish*:

1. Aceptación de la definición de «piratería» según la Convención de Montego Bay, (arts. 100 y 101), con el correlativo del derecho de apresamiento (su art. 105). Ello requiere la inclusión en los códigos penales nacionales de una tipificación de la piratería coherente con la Convención.
2. Determinación de procedimientos estandarizados de detención en la mar y consolidación de órganos de cooperación ad hoc. Al respecto, destacan las actividades de la INTERPOL; la United Nations Office of Drugs and Crime (UNDOC) y su Maritime Crime Programme; y el Regional Anti-Piracy Prosecutions and Intelligence Coordination Centre (RAPPICC).
3. Formalización de acuerdos con terceros Estados (hasta ahora, Kenia, Mauricio y Seychelles) sobre ejercicio de jurisdicción, leyes penales, procesales y penitencias aplicables a los reos de piratería, y determinación de los puertos y demás lugares donde se deba ejecutar el aseguramiento de los objetos del delito, si los hubiera.

37. HUDSON, Peter. «La operación Atalanta como modelo de cooperación civil-militar», *Revista General de Marina*, número extraordinario 1 (suplemento de mayo), 2010, pp. 83 y 84. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2010/05sup/cap07.pdf> (consultado el 1 de diciembre de 2020).

38. Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2010, relativa a las medidas de autoprotección y de prevención de los actos de piratería marítima y los ataques a mano armada perpetrados contra los buques, DOUE, n.º 67, de 17 de marzo de 2010 (consultado el 7 de diciembre de 2020).

39. *Ibid.*

Conclusiones

1. Atalanta ha innovado las operaciones navales con su *legal finish*, cuyo objetivo es la puesta a disposición judicial de los sospechosos de piratería, su procesamiento y condena.
2. El *legal finish* determina el perfil de la Atalanta, en tanto que OSM y concreción fáctica del OPK, el mantenimiento de la paz oceánica.
3. El *legal finish* tiene tres líneas discursivas:
 - a) Aceptación de la definición de «piratería» de la Convención de Montego Bay.
 - b) Determinación de procedimientos estandarizados de detención en la mar.
 - c) Formalización de acuerdos con terceros Estados sobre jurisdicción y materias derivadas.

*Miguel Alía Plana**

Teniente coronel auditor (Cuerpo Jurídico Militar), doctor en Derecho y en Ciencias Políticas
Asesor jurídico de la Operación Atalanta (embarcado en el L-51 *Galicia*, 2017; y comisionado
en el CG de EUNAVFORCE Atalanta, Northwood, Reino Unido, 2018)

09/2021

26 de enero de 2021

*Jesús Alberto García Riesco**

Miedo y guerra

Miedo y guerra

Resumen:

El miedo —percepción atávica siempre presente en la historia de la humanidad— es un sentimiento poderoso que puede trastornar la mente y anular el raciocinio: lo peor del miedo es el «miedo al propio miedo».

En la guerra, un ejército desconcertado por el miedo lleva a la derrota segura, por lo que este siempre se ha combatido con determinación: el combatiente, para superar el miedo, ha de tener a Dios de su lado, odiar al enemigo, sentir vergüenza de fallar a su patria o temer al castigo.

El valor, que anula el miedo, se desarrolla fácilmente en sociedades con valores fuertes en las que la dureza de vida en tiempo de paz es similar a la que reclama la guerra, por lo que se presenta empresa harto difícil en democracia el paso de ciudadano a combatiente.

Palabras clave:

Miedo, valor, divinidad, odio, honor, castigo.

***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.

Fear and war

Abstract:

Fear —atavistic perception always present in the history of humanity— is a powerful feeling that can disturb minds and lead to collective panic that drives madness and nullifies reasoning, causing hallucinations: the worst of fear is the 'fear of fear itself'.

In war, an army bewildered by fear leads to certain defeat. Therefore, it has always been fought with determination: to overcome fear, the combatant 'has God on his side', hates the enemy, feels ashamed of failing to his homeland or fear of punishment.

Courage, which cancels out fear, develops easily in societies with strong values in which the harshness of life in peacetime is like that required by war, which is why it is a very difficult undertaking in a democracy to step into a citizen with rights to combatant with duties facing death.

Keywords:

Fear, courage, divinity, hatred, honor, punishment.

«Todo está preparado si lo está la mente»
Shakespeare.

Miedo y pánico

Definición y características

El miedo —definido por Carleton como «la intolerancia ante la incertidumbre»¹— es una sensación atroz de angustia que, originada por la percepción de un peligro agobiante para la supervivencia, mueve a la mente de su lugar y la saca de quicio. Está unido al hombre desde la más remota antigüedad y le hace sufrir «porque teme sufrir»; no en vano, la Biblia lo menciona muy pronto: Adán, después de comer la manzana, tiene miedo porque está desnudo. Para Delumeau, este miedo al castigo de los dioses «lleva a los griegos a divinizar a Deimos (el temor) y a Phobos (el miedo)»², con tal éxito que llega hasta la modernidad.

El miedo es una aflicción de la imaginación que cambia la percepción humana, determina creencias y distorsiona la información. Montaigne piensa que «es una pasión extraña que trastorna nuestro juicio y causa tal tormento que no puede aliviarse, por lo que resulta más insoportable que la propia muerte»³. Cervantes, por su parte, señala: «El miedo que tienes» —dice don Quijote— «te hace, Sancho, que ni veas ni oigas a derechas, porque uno de los efectos del miedo es turbar los sentidos»⁴.

Sócrates señala que el miedo hace a los hombres más atentos, y cita el ejemplo de los marinos «que solo atienden con diligencia a sus obligaciones cuando esperan una tormenta o un ataque»⁵. Maquiavelo piensa que el temor es vital para la estabilidad del reino, por lo que «el príncipe debe buscar ser amado y temido por los súbditos»⁶, aspecto que reitera Hobbes: «Es el miedo constante a la otra persona el que lleva a aceptar una

¹ CARLETON, R. Nicholas. «Fear of the unknown: One fear to rule them all?», *Journal of Anxiety Disorders*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/299494796_Fear_of_the_Unknown_One_Fear_to_Rule_them_All (Consultado el 24/11/2020).

² DELUMEAU, Jean. *El miedo en Occidente*. Madrid: Taurus 2012.

³ DE MONTAIGNE, Michel. *Los ensayos*. Barcelona: Acantilado 2007.

⁴ DE CERVANTES, Miguel. *Don Quijote de la Mancha*. Madrid: RAE 2015.

⁵ Citado en ECHEVERRÍA REY, Fernando. «El miedo en la guerra griega antigua y su conceptualización en las fuentes: una introducción», *Rebus Antiquis*, año 4, n.º 4, 2014. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/7155/1/miedo-guerra-griega-antigua-fuentes.pdf> (Consultado el 20/11/2020).

⁶ MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. E-artnow, 2013.

sociedad fuerte en la que la obediencia a la ley se sustenta en su utilidad protectora, pero también en el miedo al castigo»⁷.

Frente al miedo surge el valor, que no lo evita, pero lo vence. Herbert señala la importancia del autocontrol: «Afrontaré mi miedo, allí por donde haya pasado ya no quedará nada, solo estaré yo»⁸; y Frankl muestra la fuerza de la esperanza: «De los campos de concentración nazis salen principalmente los que tienen proyectos más allá de su propia vida como escribir un libro o ver a los hijos»⁹.

Pánico colectivo

El pánico colectivo llega por la percepción de la masa de un intenso peligro; tiene tal poder que transforma las comunidades racionales en multitudes violentamente enloquecidas en búsqueda constante de chivos expiatorios. Le Bon dice: «El individuo, sumergido durante cierto tiempo en el seno de una masa actuante, cae muy pronto —a consecuencia de los efluvios emanados por esta— en una situación particular que se aproxima mucho al estado de fascinación del hipnotizado en manos de su hipnotizador»¹⁰ y Montaigne ilustra el concepto: «Se veía salir a los habitantes de Cartago de las casas, como si les llamaran a las armas, y atacarse, herirse y matarse entre sí, como si fueran enemigos llegados a ocupar la ciudad»¹¹.

La peste aterroriza a Europa entre 1348 a 1720 y, debido a sus reapariciones, infunde terror en la población. El rumor sobre su llegada despierta de inmediato el pánico colectivo que lleva a las gentes a huir violentamente o «presa del miedo y con sombrío valor» —dice Defoe— «a cavar la propia fosa y acostarse en ella para morir»¹².

En el mar, el miedo muestra su cara más cruel. Zweig narra que «se teme a la espantosa inmensidad y a la incertidumbre que ahoga el alma durante meses y meses»¹³, y Conrad detalla que «se teme al cielo sereno que no mueve el barco y a la tempestad con sus relámpagos que esparce las semillas de la angustia por las cubiertas y augura el fin del

⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Madrid: Alianza Editorial 2018.

⁸ HERBERT, Frank. *Dune*. Gateway, 2018.

⁹ Citado en «El miedo arma del enemigo». Disponible en: <https://sites.google.com/site/el miedo arma del enemigo/el-miedo-arma-contra-el-cristiano> (Consultado el 23/11/2020).

¹⁰ LEBON, Gustave. *Psicología de las masas*. Madrid: Ediciones Morata 2014.

¹¹ DE MONTAIGNE, Michel, *op. cit.*

¹² DEFOE, Daniel. *Diario del año de la peste*. Madrid: Impedimenta 2010.

¹³ ZWEIG, Stefan. *Magallanes, el hombre y su gesta*. Madrid: Debate 2005.

mundo»¹⁴. Brito nos relata los sufrimientos más extremos en el mar: «Los que no podían nadar comenzaban a ahogarse; otros, agotados, se dejaban ir al fondo encomendándose a Dios»¹⁵; y Lope de Vega los poetiza: «Cuál se confiesa aprisa, cuál se abraza al amigo, cuál la imagen besa, cuál mira si ha de haber alguna traza para escaparse en caja o tabla gruesa»¹⁶.

Miedo en la guerra

El miedo es inherente a la guerra. Si no se supera con el valor, actúa como espoleta del pánico que lleva a la desastrosa huida en estampida. Un ejército en desbandada es el clásico ejemplo de pánico colectivo desatado que lleva a comportamientos aberrantes y suicidas; Sun Tzu nos advierte que maniobrar con una multitud desconcertada por el miedo «lleva a la segura derrota»¹⁷; y Zola describe el desastre francés de 1870 frente al coraje prusiano: «En Sarrebourg, el quinto cuerpo caía sobre el primero como un torrente desbordado sobre otro, también en huida, derrotado sin haber combatido, arrastrando a su jefe, extraviado y enloquecido. Es un sálvese quien pueda furioso que no mira hacia atrás»¹⁸.

Los conflictos del siglo xx son totales —involucran a masas inmensas de tropas y afectan a toda la población— y duraderos, lo cual tiene trascendencia dado que el valor del combatiente disminuye con la exposición prolongada frente al enemigo: Swank y Marchand señalan que en la infantería estadounidense, durante la Segunda Guerra Mundial, «después de 60 días de combate continuo, el 98 % de los soldados presentaron agotamiento»¹⁹. El sufrimiento prolongado también acorta la vida: Grossman dice que los combatientes rusos supervivientes en Stalingrado —que sufrieron una tensión

¹⁴ CONRAD, Joseph. *El espejo del mar*. Barcelona: Debolsillo 2012.

¹⁵ MOYA SORDO, Vera. «El miedo en el escenario del viaje atlántico ibérico, siglos XV-XVI», *Cuadernos de estudios gallegos*, n.º 126 (enero-diciembre 2013), pp. 225-253. Disponible en: <http://estudiosgallegos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgallegos/article/view/357> (Consultado el 22/11/2020).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ ZUN TZU. *El arte de la guerra*. Madrid: Dojo Ediciones 2018.

¹⁸ ZOLA, Emile. *La Debacle*. Paris: Le Livre de Poche 1958.

¹⁹ SWANK, R. L.; MARCHAND, W. E. «Combat Neuroses. Development of Combat Exhaustion». Citados en JONES, Edgar. «The Psychology of Killing: The Combat Experience of British Soldiers during the First World War», *Journal of Contemporary History*, 41(2) (April 2006), pp. 229-246. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237804703_The_Psychology_of_Killing_The_Combat_Experience_of_British_Soldiers_during_the_First_World_War (Consultado el 3/11/2006).

extrema durante seis extenuantes meses— «murieron con aproximadamente 40 años de edad, mientras el resto de los varones lo hicieron con 60»²⁰.

A principios del siglo pasado emerge el «poder del pueblo», que puede derivar en el desastroso miedo en combate que produce más bajas que las balas. Ante tal desafío, los Gobiernos democráticos descubren que «se puede influir en las masas mediante la sugestión»²¹ y «conseguir la adhesión de los ciudadanos a unos planes políticos determinados sin recurrir a la violencia»²², por lo que, sin renunciar a la coerción, dedican mucho esfuerzo a moldear la mente de civiles y soldados mediante la persuasión. Los regímenes totalitarios, en cambio, continúan desarrollando el valor colectivo principalmente con la coerción: la «Orden 227» de Stalin impone la ejecución inmediata del soldado en retirada, y para la Wehrmacht el miedo no existe, es simplemente cobardía.

En la superación del miedo en combate intervienen aspectos como el temor a la divinidad, el honor y la vergüenza, la fortaleza de la propia sociedad y el odio al enemigo. En todos los ejércitos, ante la falta de valor, surge el miedo al castigo.

Miedo y divinidad

En la guerra, el miedo a la divinidad es una constante. En Grecia se suplica el favor de los dioses antes de cada batalla para superar el miedo, pues se considera que poseen un halo místico capaz de vencerlo. Homero, en la *Ilíada*, muestra a Zeus con la Égida, escudo con la cabeza de Medusa (el monstruo femenino que petrifica a quien la mira), al objeto de atemorizar a los hombres. Vernant dice que «la Égida dota a Alejandro Magno de Gorgo-Medusa, una potencia asociada al terror sobrenatural que paraliza al adversario»²³.

Cartago bebe de la cultura griega y la familia Barca adopta un modelo helenístico de poder que identifica la divinidad con Melqart, el gran dios fenicio-púnico. Su homólogo

²⁰ GROSSMAN, David. *La psicología y fisiología del conflicto letal en la guerra y en la paz*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina 2020.

²¹ BERNAYS, Edward. *Propaganda*. New York: Ig Publishing 2005.

²² LASWELL, Harold. *Propaganda Technique in the World*. New York, 1938.

²³ MOLINA MARÍN, Antonio Ignacio. «El miedo como arma de dominación: admiración, pavor y victoria en la imagen del rey guerrero en el helenismo inicial», *GLADIUS Estudios sobre armas antiguas, arte militar y vida cultural en oriente y occidente*, XXXIV (2014), pp. 95-110. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4969674> (Consultado 20/11/2020).

helénico, Heracles, es referencia en las batallas de Aníbal, quien imita a Alejandro en ofrendas a los dioses y cultivo de la divinidad como medio de imponer el miedo. Montaigne narra el pánico de los soldados ante el poder casi divino de Aníbal: «Después de la jornada de Cannas se encontraron soldados romanos muertos con la cabeza metida en agujeros que ellos habían hecho y llenado con sus propias manos»²⁴.

Publio Cornelio Escipión construye también una leyenda que le presenta como un ser divino. Conocedor de que, en una época concreta del año, el nivel de agua de la laguna que rodea Cartago Nova baja, permitiendo el acceso a la ciudad, se dirige a sus soldados señalando que «el dios Poseidón se le había aparecido en sueños y le había prometido intervenir para ayudar a conquistar la ciudad»²⁵; cuando el agua baja, los hombres ven en ello la prueba de la relación directa del gran general romano con los dioses. Julio César —también creador de su leyenda—, ante el increíble valor de los germanos, que consterna espíritus y corazones, construye el puente en el Rin, lo que le permite cruzarlo con su ejército y provocar el pánico «hasta tal punto que los germanos se ahogan»²⁶.

Atila —terror de imaginaciones y poder gigantesco que se atreve a azotar al mismo Dios— es elegido rey y considerado una deidad porque la divinidad le coloca en su mano «la espada de Dios»; su famosa ferocidad causa tal terror que el paso de su ejército se asimila a la plaga de langosta.

En la Edad Media se teme a lo sobrenatural: los cruzados combaten con valentía tras la convocatoria para ocupar los santos lugares porque consideran que la guerra expía sus pecados en un entorno en donde la salvación del alma era el aspecto central de la vida²⁷.

La conquista americana también está empapada de divinidad. Cortés, antes de penetrar en el continente para combatir al Imperio azteca, señala a sus escasísimas tropas que «no tienen otro socorro sino el de Dios, pero les permite pelear con corazones fuertes»²⁸.

Napoleón crea la «religión política moderna» y muestra su importancia en la guerra cuando declara: «Fue convirtiéndome en un católico como gané la guerra de la Vendée,

²⁴ DE MONTAIGNE, Michel, *op. cit.*

²⁵ GONZÁLEZ BOLADO, Jaime, *op. cit.*

²⁶ JULIO CÉSAR. *La Guerra de las Galias*. Madrid: Cátedra 2017.

²⁷ MADDEN, Thomas. «Las Cruzadas y la actualidad», *Revista Chilena de Estudios Medievales*, n.º 9 (enero-junio 2016), pp. 103-114. Disponible en: [https://dialnet-lasCruzadasYLaActualidad-5619946%20\(4\).pdf](https://dialnet-lasCruzadasYLaActualidad-5619946%20(4).pdf) (Consultado el 10/11/2020).

²⁸ DUSSEL, Enrique. «La Conquista espiritual. ¿Encuentro de dos mundos?». Plural Editores, 1994. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111218115815/5.conf4.pdf> (Consultado el 12/11/2020).

haciéndome musulmán como me asenté en Egipto y haciéndome un ultramontano como me gané los corazones de los hombres en Italia. Si tuviese que gobernar una nación de judíos, reconstruiría el Templo de Salomón»²⁹. Y Bismarck insiste en la importancia de tener a Dios de su parte: «No es el miedo lo que nos hace pacíficos, sino el temor a Dios... Pero quien ataque a Alemania encontrará esa paz armada en cada hombre»³⁰. Kipling refleja en su poema *The Recessional* —que se canta al final del servicio anglicano cuando el ministro y el coro se retiran a la sacristía— que Inglaterra es la nación elegida por Dios para civilizar a los pueblos bárbaros, y le preocupa que la nación se vuelva complaciente y se olvide de la religión.

Ludendorff da máxima importancia a la divinidad y echa de menos a un «dios alemán» al modo del Mikado japonés —creencia basada en la fuerza de los ancestros—, que provee a la sociedad nipona de una resistencia espiritual colosal. Estados Unidos, por su parte, al proclamarse nación elegida por Dios (Destino Manifiesto) también se muestra como «religión política». Kennedy dice: «Con la historia como juez final de nuestros actos, vamos a dirigir el país sabiendo que nuestra obra en la tierra tiene que ser de verdad la obra de Dios»³¹.

Miedo y odio

El «miedo al propio miedo» lleva al lado oscuro del odio y la ira, y busca chivos expiatorios en quien descargarlo³². La ira fomenta el espíritu de venganza contra el enemigo, a quien se ve como el responsable de las propias desgracias inmediatas: «Después de la primera batalla» —dice Brewster— «los compañeros estaban realmente locos al ver a todos sus amigos muertos»³³; Mielert, golpeado por la muerte y la

²⁹ BURLEIGH, Michael. *Poder Terrenal*. Taurus, 2005.

³⁰ BISMARCK, Otto von. «We Germans Fear God and Nothing Else in the World! Bismarck Addresses the Reichstag». Disponible en: http://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1865 (Consultado el 11/11/2020).

³¹ KENNEDY, John F. «Discurso inaugural Capitolio de los Estados Unidos», Washington D.C., 20 de enero de 1961. Disponible en: <https://www.ersilias.com/discurso-inaugural-del-presidente-john-fitzgerald-kennedy-capitolio-de-los-estados-unidos-washington-d-c-20-de-enero-de-1961> (Consultado el 13/11/2020).

³² DELUMEAU, Jean, *op. cit.*

³³ BREWSTER, Smith. *The American Soldier*. Princeton, 1949. Disponible en: <https://www.gwern.net/docs/psychology/1949-stouffer-theamericansoldier-v2-combatanditsaftermath.pdf> (Consultado el 20/11/2020).

destrucción, relata la negrura: «Todas las conexiones están rotas y la ira ruge por todas las grietas del mundo. ¿Dónde está el hombre?»³⁴.

Sin embargo, en la guerra se incide en la necesidad del odio en combate y se induce a luchar con un enemigo demonizado. En la Primera Guerra Mundial, Reino Unido utiliza el Bryce Report³⁵ para justificar la guerra y dar credibilidad a las supuestas atrocidades cometidas por los alemanes en Bélgica y Francia. Ludendorff, por su parte, considera que «la emoción del odio es un poder a usar en tiempos de guerra»³⁶; y Gray argumenta que «la mayoría de los soldados actúan más eficazmente si sienten odio hacia el enemigo»³⁷, lo que confirman Dollard y Horton: en su encuesta realizada a los excombatientes de la Guerra Civil española miembros de la Brigada Internacional, «el 83 % de ellos respondió positivamente a la pregunta de si el odio hacia el enemigo había sido un factor importante que contribuía a su efectividad en el combate»³⁸.

Fortaleza de la sociedad

Una sociedad con espíritu fuerte desarrolla combatientes valientes frente al miedo; Moskos define la «ideología latente» como «el compromiso subyacente del grupo que combate con los valores de la sociedad por la que lucha»³⁹. Sin embargo, no es fácil en democracia convertir a ciudadanos, que disfrutan de la sociedad del bienestar, en soldados competentes y mentalizados; Hopwood (Lord Southborough) dice: «Los civiles no son guerreros naturales y se requiere mucho esfuerzo para convertirlos en soldados competentes»⁴⁰. Si a lo anterior sumamos que la movilización —usada por la mayoría de las naciones en las guerras mundiales— demanda rapidez, se entienden los graves

³⁴ FRITZ, Stephen G. *Frontsoldaten: The German Soldier in World War II*. Kentucky: University Press 1997.

³⁵ BRYCE Report. 14 de diciembre de 1914. Disponible en https://avalon.law.yale.edu/20th_century/brycere.asp (Consultado el 9/11/2020).

³⁶ Citado en DENNEN, Johan van der. «The 'Evil' mind: pt. 2: combat motivation and war atrocities». Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/233357520_Combat_Motivation (Consultado el 7/11/2020).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Citado en GROSSMAN, David, *op. cit.*

³⁹ Citado en DENNEN, Johan van der, *op. cit.*

⁴⁰ HOPWOOD, Francis. «Report of the War Office Committee of Enquiry Into «Shell-Shock», Paperback, HmsO, 2014.

problemas en combate: Marshall señala que en la Segunda Guerra Mundial «solo el 25 % de la infantería disparó con buen propósito durante el conflicto»⁴¹.

En la Segunda Guerra Mundial, la disposición a morir —ignorando el miedo— antes que mancillar el honor se constata principalmente en la Unión Soviética, Alemania y Japón.

Los pilotos suicidas alemanes de la Escuadrilla Leónidas declaran al alistarse: «Me ofrezco como voluntario para la unidad suicida como piloto de bombas guiadas y soy plenamente consciente de que la participación en este acto me llevará a la muerte»⁴². Los pilotos soviéticos, por su parte, lanzan su avión contra objetivos enemigos con embestidas suicidas (taranes de fuego).

Japón apoya, en 1945, con entusiasmo a los pilotos suicidas; el uso del kamikaze como táctica de batalla se produce cuando los nipones asumen que «el enemigo solo puede ser detenido estrellando cazas cargados con bombas contra las cubiertas de los portaaviones norteamericanos»⁴³. Los soldados nipones, por su parte, se suicidan antes que entregarse en la derrota: en la batalla de Tarawa mueren el 99,4 % de los combatientes y se encuentran cadáveres con la cabeza volada al disparar sus fusiles con los dedos de los pies. La misión suicida más espectacular de la guerra la protagoniza el acorazado *Yamato*, al que se le provee de combustible solo para la ida a Okinawa en misión de dar apoyo artillero; después de una actuación destacada es hundido por torpedos enemigos con sus tres mil tripulantes a bordo.

También la población civil de estos países da muestras de su disposición a morir: en 1944, en Saipán cientos de isleños japoneses se lanzan al mar desde los acantilados; y al año siguiente, seiscientos alemanes se suicidan en Demmin al llegar el Ejército soviético.

El honor y la vergüenza también juegan un importante papel en el grupo reducido. El «soldado combate» —dice Pressfield— «entre dos sensaciones contrapuestas: el instinto de conservación y la vergüenza de parecer cobarde ante sus compañeros»⁴⁴. En este último aspecto se basa la solidaridad grupal que permite la supervivencia individual

⁴¹ MARSHALL, S. L. A. «Men against Fire. The Problem of Battle Command in Future War». New York, 1947.

⁴² EGOROV, Boris. «Escuadrón Leónidas: Los kamikazes de Hitler que se lanzaron contra el Ejército Rojo», *Russia Beyond*, 2020. Disponible en: <https://es.rbth.com/historia/86148-kamikazes-hitler-lanzaron-ejercito-rojo> (Consultado el 12/11/2020).

⁴³ PIKE, Francis. «The development of a death cult in 1930s», *Asian Affairs*, 47(1), 2016, pp. 1-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03068374.2015.1128682> (Consultado el 13/11/2020).

⁴⁴ PRESSFIELD, Steven. *The warrior ethos*. New York: Black Irish 2011.

gracias a la actuación de todos: dejar en la estacada a los compañeros es una afrenta inconcebible hacia el otro. Coppard relata: «El mejor recuerdo de la vida en las trincheras es la camaradería que surgió entre nosotros como resultado de la forma de vida que nos vimos obligados a llevar»⁴⁵.

El valor

La Grecia clásica se adelanta a la modernidad con la aceptación del miedo racional — que permite evaluar prudentemente la realidad— y el rechazo frontal al miedo instintivo —que esclaviza y atormenta a la par que empobrece y anula—. Plutarco critica el pánico de Emilio Paulo en la batalla de Pidna (168 a. C.): «Cuando vio la fortaleza de la formación cerrada y la fiereza del ataque, se vio dominado por el pasmo y el miedo, pues no había visto nunca nada tan terrorífico»⁴⁶. El miedo deriva en cobardía, lacra inaceptable y fuente de vergüenza social que se castiga con la *atimia* (pérdida de derechos civiles). Homero la censura con gravedad: «Al cobarde se le muda el color, uno se le va y otro le viene, y su ánimo en la mente no es capaz de estar quedo sin temblor; cambia de postura, apoya su peso alternando una y otra pierna, el corazón le palpita en el pecho con fuertes latidos imaginando toda clase de parcas, y los dientes le castañetea»⁴⁷. Tucídides, por su parte, critica que en la desastrosa retirada de Siracusa (413 a. C.) «se alcanzan cotas extraordinarias de patetismo cuando el ejército abandona a sus propios heridos a una suerte sellada»⁴⁸, y narra con acritud la cobardía de Cleón en la batalla de Anfípolis (422 a. C.): «Desde el principio no pensaba resistir y a la mínima dificultad emprendió la huida, por lo que su muerte a manos del enemigo se presenta casi como una retribución»⁴⁹.

Tirteo dice que «el hombre valiente muere con todas las heridas en el pecho, señal de que jamás ha vuelto la espalda al enemigo»⁵⁰. La «cultura del valor» pretende combatir los desastrosos efectos del miedo colectivo con la vergüenza. Pericles clama en su discurso fúnebre: «Los que consideraron en más defenderse y sufrir que ceder y salvarse, evitaron una fama vergonzosa y aguantaron el peligro de la acción al precio de

⁴⁵ JONES, Edgar, *op. cit.*

⁴⁶ Citado en ECHEVERRÍA REY, Fernando, *op. cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

sus vidas»⁵¹. Para Alejandro Magno, los valientes son libres y los que no superan el miedo sufren hasta poseer el valor de superarlo o se los lleva la muerte. Así lo demuestra cuando, ante la amenaza de motín, reúne a sus hombres y les dice: «Mirad las heridas de mi cuerpo, las tengo por luchar por vosotros. Dé un paso adelante quien haya hecho más que yo por vosotros»⁵².

El valor de Cortés al «quemar las naves» es legendario. Ordena a sus hombres que le acompañen hasta los barcos y, ante la perplejidad de la mayoría, manda inutilizarlos. Aprovechando la fuerza emocional del momento, acusa a cinco de sus hombres de intento de sublevación y dicta sentencia inmediata: ejecuta a dos, azota a uno, corta los pies a otro y exige al quinto (sacerdote) arrepentirse en público. Valor que, junto con sus hombres, vuelve a mostrar en el continente, dado que los indígenas consideran que el máximo honor reside en ser sacrificado para ingresar así en la eternidad. Esto aterroriza a los españoles, que ven como, a la probabilidad de morir, se suma el terror a ser devorado y a no recibir cristiana sepultura⁵³.

El valor magnetiza al hombre de todos los tiempos y el reconocimiento social de la valentía supera a cualquier otro factor de estatus. Es famoso el anuncio de Shackleton al que respondieron más de 5000 aspirantes: «Se buscan hombres para viaje peligroso. Salario bajo, frío penetrante, largos meses en la más completa oscuridad, peligro constante y escasas posibilidades de regresar con vida. Honor y reconocimiento en caso de éxito»⁵⁴.

Entrenamiento del valor

El reto es transformar, mediante el entrenamiento, a reclutas en combatientes eficaces que les permitan reaccionar ante cualquier circunstancia. Conocedores de que el cerebro se estira como cualquier músculo y de que ningún hombre teme hacer aquello que sabe hacer bien, en el buque de guerra estadounidense *Trayer* simulan la realidad para

⁵¹ PERICLES. «Discurso fúnebre». Disponible en: <https://unmundodefilosofia727332251.wordpress.com/home/textos/discurso-funebre/> (Consultado el 15/11/2020).

⁵² Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/cultura/20200823/482921544371/alejandro-magno-cleopatra-perfume-azafran.html> (Consultado el 15/11/2020).

⁵³ FUENTES MÁRQUEZ, Manuel. «Hernán Cortés», *Libros y lanzas*, 2018. Disponible en: <http://librosylanzas.com/hernan-cortes-iv/> (Consultado el 20/11/2018).

⁵⁴ Disponible en: <http://discerninghistory.com/2013/05/shackletons-ad-men-wanted-for-hazardous-journey/> (Consultado el 16/11/2020).

entrenar el valor. Wallace señala que «la tripulación debe superar duras pruebas, mientras las explosiones sacuden el barco y los heridos gritan angustiados»⁵⁵. De forma similar, el simulador *Battlemind* permite a los soldados en el interior de un Humvee experimentar un ataque con fuego real y superar el miedo y la ansiedad. Esta filosofía de la «instrucción del valor» —siempre necesaria— cobra especial protagonismo en los conflictos del siglo XXI, en los que se combate a terroristas que se mezclan con la población civil y utilizan explosivos.

El castigo

El potente Ejército romano es referencia por su cantidad y variedad de castigos, entre los que destacan, por su crueldad, a nivel individual el *fustuatium* (paliza o lapidación hasta la muerte) y, a nivel colectivo, el *decimatio* (ejecutar a uno de cada diez hombres elegidos al azar).

Para Federico II el Grande, el soldado debe temer más a sus mandos que a los peligros a los que se halla expuesto. Igualmente, Trotsky, fundador del Ejército Rojo, considera que «un soldado debe enfrentarse a la elección entre una muerte probable, si avanza, y una muerte segura, si se retira»⁵⁶. Casi todos los ejércitos han dejado siempre claro que «cada caso de cobardía en combate se expía severamente con la muerte y han impuesto la pena capital por desertión frente al enemigo. Rein vive la lucha final alemana en la Segunda Guerra Mundial cuando se decreta que «cualquier oficial alemán que ordene una retirada será asesinado en el acto por sus propios hombres»⁵⁷.

⁵⁵ WALLACE, Kathryn. «How the Science of Fear Makes Soldiers Stronger», *Reader's Digest*, Apr. 06, 2020. Disponible en: <https://www.rd.com/article/using-the-science-of-fear-to-make-soldiers-stronger/> (Consultado el 16/11/2020).

⁵⁶ Citado en DENNEN, Johan van der, *op. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

Conclusiones

Gil Calvo señala que «estamos asistiendo a un sensible incremento de la alarma social que parece superar en Occidente los valores hasta ahora habituales»⁵⁸. Europa, en concreto, ha pasado en 100 años de dominar el mundo —e imponer sus lenguas e ideas— a estar debilitada espiritualmente y ser pesimista sobre su futuro (figura 1). Ignora que una sociedad sin valientes se acaba en pocas generaciones y, en consecuencia, no desarrolla la «reversión de valores» que precisan las sociedades democráticas para transformar al ciudadano en combatiente eficaz.

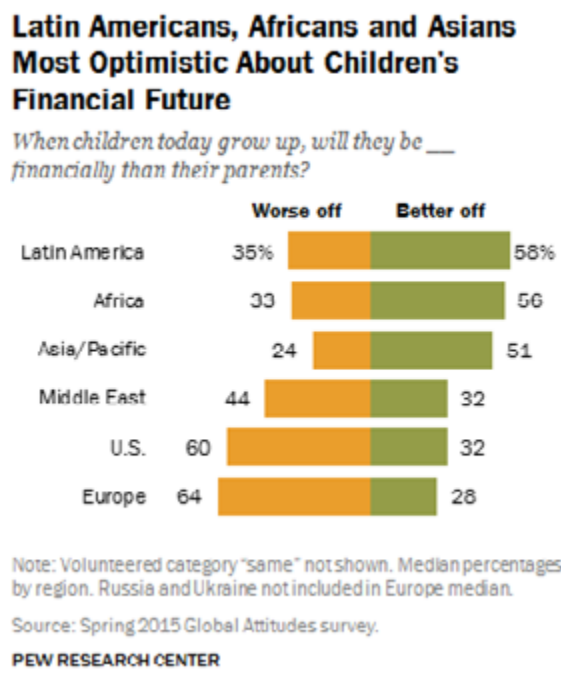


Figura 1. Europa es pesimista sobre su futuro. Fuente. Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/07/23/around-the-world-dissatisfaction-with-economy-and-concern-for-its-future/>

Al contrario, las naciones que son potenciales amenazas de Europa aumentan sus fuerzas morales. En Rusia sigue vigente la doctrina imperialista de Dragomirov, quien considera que «aunque la voluntad de sufrir y morir es universal, los soldados occidentales están contaminados por una modernidad decadente que los lleva a la autoconservación; los soldados rusos, en cambio, poseen un sentimiento del deber hacia

⁵⁸ GIL CALVO, Enrique. *El miedo es el mensaje*. Madrid: Alianza Editorial 2003.

el zar y la patria que los lleva a la abnegación»⁵⁹. También sigue vigente la divinidad: la Iglesia ortodoxa es la tercera institución más fiable en el país —tras el presidente y el Ejército— y apoya fervientemente la necesidad de preservar y fortalecer los valores espirituales y morales tradicionales. Además, en los países de mayoría ortodoxa se apoya ampliamente una Rusia fuerte y se la ve como protectora (figura 2).

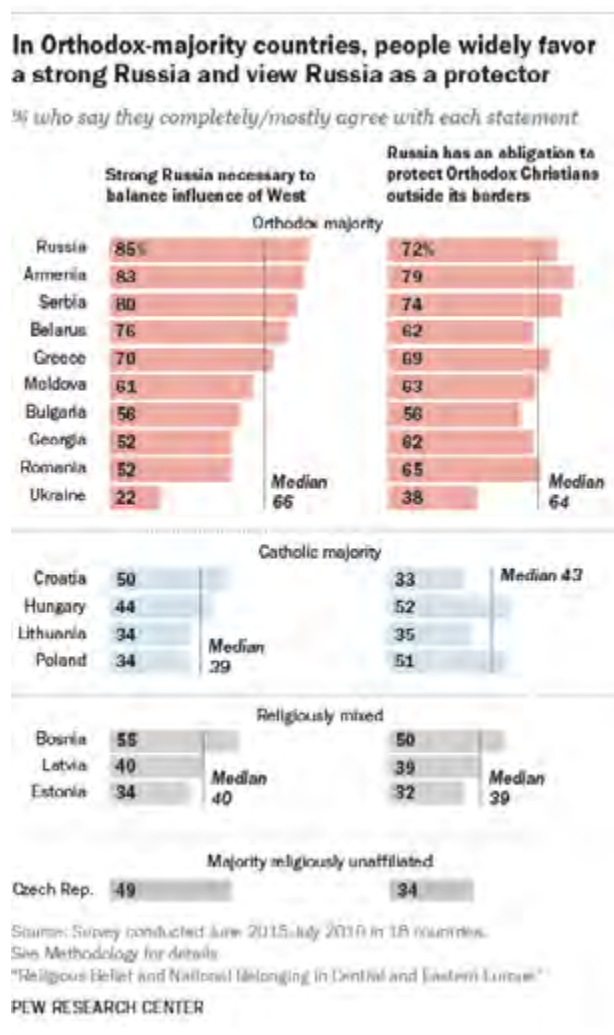


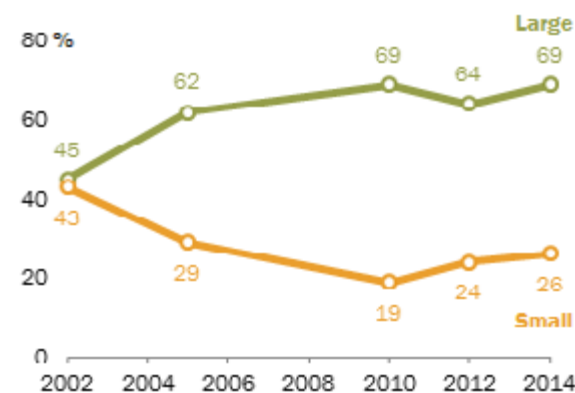
Figura 2. Los países de mayoría ortodoxa quieren una Rusia fuerte y que les proteja. Fuente. Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/11/orthodox-christians-in-central-and-eastern-europe-favor-strong-role-for-russia-in-geopolitics-religion/>

⁵⁹ Citado en PLAMPER, Jan. «Fear», *International Encyclopedia*, 8 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Fear-%7C-International-Encyclopedia-of-the-First-War-Plamper/7692468f1d25dc229f970ebd5d7914e241a76dee> (Consultado el 14/11/2020).

Turquía está también tejiendo una sólida alianza entre religión y nacionalismo: el 69 % de los turcos considera que el islam juega un papel importante en la vida política del país (figura 3).

Most See Islam Playing Large Political Role in Turkey

Do you think Islam plays a ___ role in the political life of Turkey?



Source: Spring 2014 Global Attitudes survey, Q80.

PEW RESEARCH CENTER

Figura 3. La mayoría de los turcos ven al islam como protagonista político. Fuente. Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2014/07/30/turks-divided-on-erdogan-and-the-countrys-direction/>

En el Magreb, por otra parte, aumenta notablemente el número de habitantes (figura 4) y el islam se radicaliza. Chtatou precisa: «Vuelven las creencias religiosas masivas, especialmente entre los jóvenes, que rechazan la cultura occidental a través de una firme islamización»⁶⁰.

⁶⁰ CHTATOU, Mohamed. «Importance of Religion and Tradition in the Maghreb», *Morocco World news*, Mar 1, 2016. Disponible en: <https://www.moroccoworldnews.com/2016/03/180918/importance-of-religion-and-tradition-in-the-maghreb/> (Consultado el 18/11/2020).



Figura 4. El Magreb tendrá 132 millones de habitantes en 2050. Fuente. Elaboración propia a partir de datos de TELQUEL. Disponible en: https://telquel.ma/2019/05/23/les-previsions-du-hcp-sur-la-situation-demographique-du-maghreb-a-lhorizon-2050_1639391

En consecuencia, los habitantes de estas naciones, al contrario que los europeos, están dispuestos a luchar por su país (figura 5).



Figura 5. Los habitantes de Rusia, Turquía y Marruecos, en contraste con la UE, están dispuestos a luchar por su país. Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Gallup 2015. Disponible en: https://www.reddit.com/r/europe/comments/39dqfw/would_you_be_willing_to_fight_for_your_country/

En definitiva, los soldados a los que se enfrentarían los combatientes europeos en un posible conflicto estarían mentalmente «mejor armados contra el miedo» y, dado que su modo de vida en tiempo de paz se acerca más a las exigencias de la guerra, también superarían mejor las penalidades del combate. Von Senger, reconocido general alemán que luchó en varios frentes en la Segunda Guerra Mundial y se enfrentó a Hitler, señala respecto a los soldados rusos: «El soldado occidental está en desventaja en las operaciones nocturnas porque está menos acostumbrado que el ruso a la oscuridad; el combatiente ruso, al contrario, ha vivido y se ha instruido de noche, sin luz artificial, por lo que combate mejor a oscuras»⁶¹. En relación con los soldados del Magreb que lucharon en Italia en el duro ambiente del combate en montaña, Von Senger dice: «La División de montaña, compuesta por expertos austríacos, muy familiarizados con el frío y la dificultad, encontró una formidable resistencia por parte de los marroquíes y argelinos encuadrados en una de las eficientes divisiones del general francés Juin»⁶².

*Jesús Alberto García Riesco**
Coronel del Ejército de Tierra (retirado)
Licenciado en Ciencias Políticas

⁶¹ SENGER, Frido Von. *Neither fear nor hope*. Presidio Press, 1989.

⁶² *Ibid.*

10/2021

29 de enero de 2021

*Beatriz Mesa García**

**Nuevos nacionalismos en una
Mali fragmentada**

Nuevos nacionalismos en una Mali fragmentada

Resumen:

De la insurrección secesionista y yihadista de Azawad, en enero de 2012, previa al golpe de Estado del capitán Amandou Sanogó contra el presidente de la República de Mali, Amadou Toumané Touré, a una contestación popular que, en agosto de 2020, igualmente terminó en golpe de Estado y la caída del presidente Ibrahim Boubakar Keïta. En ocho años han sucedido en Mali dos insurrecciones —la primera, armada, y la segunda, popular— y dos golpes militares (el primero se saldó con el asesinato de 21 paracaidistas militares, enterrados en una fosa común; no así el segundo, que se saldó sin víctimas). Un país dividido y fragmentado por la inestabilidad política y el nacionalismo.

Palabras clave:

Mali, violencia política, Azawad, tuaregs, peuls, nacionalismo.

***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.

New nationalisms in the fragment Mali

Abstract:

From the secessionist and jihadist insurrection of Azawad in January 2012, prior to the coup of Captain Amandou Sanogó against the President of the Republic of Mali Amadou Toumané Touré, to a popular response that in August 2020 ended in a coup de State and the fall of President Ibrahim Boubakar Keita. In eight years, two insurrections have outbreak in Mali —the first was leaded by armed people and the second was pacific and popular— and two military coups (the first resulted in the murder of 21 military paratroopers buried in a mass grave; not so the second, which ended without victims). A country divided and fragmented by political instability and news nationalisms.

Keywords:

Mali, political violence, Azawad, Tuaregs, Peuls, nationalism.

Introducción

El 18 de agosto de 2020, el presidente Ibrahim Boubakar Keïta fue derrocado por un grupo de miembros de las Fuerzas Armadas. El contingente de militares golpista detuvo, además del expresidente de la República, al primer ministro Bubu Cissé, y a los jefes del Estado Mayor del Ejército, así como a la casi totalidad del Gobierno. Ibrahim Boubakar Keïta se había convertido, desde su reelección en 2018, en el símbolo del fracaso de toda la clase política maliense. No solo acabaron con su figura los atentados terroristas, la violencia y los muertos, el secesionismo; también la permisividad ante la intervención en el país de numerosas fuerzas exteriores, que han sido incapaces, hasta ahora, de traer paz y estabilidad.

Los alzados tomaron aquel mes de agosto de 2018 la televisión pública para anunciar el fin del régimen de Ibrahim Boubakar Keïta y expresar su voluntad de abrir un proceso de transición política civil que pusiera fin al clientelismo político, la gestión familiar de los asuntos del Estado y la falta de oportunidades al desarrollo económico y social del país saheliano. Un reto complicado que, transcurridos más de dos años, sigue afrontando el actual Gobierno de transición que integran actores militares, políticos, religiosos¹ y sociales. También se hallan involucrados en el proceso de transición los secesionistas de la región de Azawad (norte de Mali), convencidos de que esta coyuntura de debilidad política estatal les favorece porque les permite negociar sus reivindicaciones territoriales en una relación de igualdad con respecto a los ejecutores del golpe de Estado. Los secesionistas se han proclamado soberanos en el territorio septentrional y de ellos depende que la paz no sea una entelequia.

La comunidad internacional observa con inquietud las dificultades del cumplimiento del acuerdo de paz y reconciliación que, en 2015, suscribieron las partes del conflicto: Estado e insurgentes. El acuerdo contempla la transferencia de enormes atribuciones a la región norte de Mali, lo que se traduciría en una amplísima autonomía que a buen seguro tampoco supondría el fin de más de medio siglo de hostilidades en Azawad. Lo cierto es que el conflicto no solo estriba únicamente en los enfrentamientos entre los grupos de corte independentista y el Estado, pues numerosas rivalidades se suceden en el interior de las comunidades y facciones tribales por el reparto territorial y económico

¹ El heterogéneo movimiento de contestación popular (M5-RFP) liderado por el líder religioso, el imán Mahmoud Diko, movilizó a la población durante tres largos meses para que tomara el espacio público y exigiera reformas para un país absorbido por la corrupción y hundido en una profunda crisis.

de la región. Todo se resume en el deseo de acumulación de poder de cada uno de estos grupos.

La realidad es que, en la región secesionista, los niveles de seguridad ascienden o disminuyen según las respuestas de las élites político-militares de Azawad, cuya legitimidad es popular (forman parte de la población autóctona), armamentística (están en posesión de un gran arsenal) e internacional (cuenta con apoyos de actores internacionales como Francia). Estas élites han conseguido situarse como contrapeso al frente yihadista, una de las grandes amenazas para el conjunto de Mali y el conjunto del Sahel. Paradójicamente, los secesionistas participaron en una alianza con los yihadistas en la citada insurrección armada de 2012 contra las fuerzas de la seguridad y la defensa de Mali en las cinco regiones reconocidas administrativa y políticamente: Kidal, Tombuctú, Menaka, Gao y Taoudeni. Antes del estallido de esta nueva conflagración, hubo intentos de llegar a acuerdos con Bamako para evitar el conflicto armado, pero las filas independentistas exigían lo que finalmente han logrado hoy oficiosamente: la autogestión de un territorio floreciente en recursos naturales y una zona de tránsito internacional para la economía criminal.

El primer comunicado que el movimiento secesionista publicó antes de lanzar los primeros ataques contra el Ejército maliense, en 2012, rezaba: «Nous lançons un appel pressant à l'Etat du Mali pour répondre par le dialogue dans l'urgence aux revendications politiques déjà transmises par le MNA (ancienne appellation du mouvement). Nous lançons également un appel aux pays de la région et à la communauté internationale pour soutenir et appuyer cette nouvelle initiative historique au profit de la stabilité de la région»². La vía del diálogo fue rechazada por el régimen de Amadou Toumané Touré con una nueva generación de insurgentes que ya disponían de armamento procedente de Libia, con el coronel tuareg Mohamed Najim —un antiguo alto cargo militar de Muamar el Gadafi— a la cabeza. Najim movilizó a las fuerzas tuaregs armadas de la región de Fezzan (sur de Libia) hacia el norte de Mali para atacar las fuerzas de la seguridad y de defensa malienses.

A su llegada al norte del país, a la localidad de Zakak, una zona montañosa en el extremo norte de Kidal, se celebró el primer Congreso del Movimiento Nacional de Liberación de

² Primer comunicado público del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLNA). Disponible en: <http://www.mnlamov.net/projet-politique/37-projet->

Azawad (MNLA). Este representaba, en especial, los intereses de la comunidad tuareg de la facción ifoghas y, por ello, se produjeron escisiones que trajeron como consecuencia la formación de otros movimientos basados sobre la característica comunitaria y de facción ligada al espacio o asentamiento territorial del grupo comunitario. La histórica reivindicación unificada, política e identitaria de Azawad resultó eclipsada por la amplia fragmentación de organizaciones político-militares ligadas a la ideología nacionalista y por la eclosión de los grupos extremistas con los que los secesionistas siguen compartiendo el territorio, porque este igualmente les concede identidad a su existencia.

Lo cierto es que los grupos armados vinculados a la nebulosa yihadista son autóctonos malienses, y entre ellos hay antiguos valedores de la causa de Azawad vinculados al liderazgo de Ibrahim Ag Bahanga, del Movimiento Tuareg del Norte de Mali (MTNM), durante la insurrección de los años noventa. Por ejemplo, Iyad Ag Gali, actualmente principal líder del campo yihadista, aunque su nombre se hizo conocido por su lucha independentista. La actual adhesión de Gali a la causa político-religiosa obedece a sus anhelos de poder dentro de la comunidad tuareg y a su ruptura radical con los independentistas de una nueva generación que deseaba tomar el relevo del liderazgo de una causa común, pero muy erosionada por el profundo comunitarismo³.

Así, el Congreso acogió a alrededor de 300 personas que representaban una alianza de diferentes generaciones tuaregs, en la que los líderes del MNLA gozaban de un fuerte apoyo popular fruto de la movilización que llevaron a cabo a través de las redes sociales (sus campañas en apoyo de la «causa de Azawad» permitió una adhesión abundante de jóvenes). Ante la previsión de la pérdida de hegemonía frente a jóvenes tuaregs de la facción ifoghas, Gali se desmarcó del movimiento para abrazar la doctrina salafista⁴. Esta le proporcionaba una mayor carga ideológica en su estrategia encaminada a aumentar efectivos en sus filas pese a no conocerse hasta el momento ninguna vocación por el principio de «el islam en guerra contra Occidente».

Con todo, fue la bandera negra de la yihad la que impulsó el regreso de Francia a su antigua colonia, donde sigue gozando de una acusada influencia política y económica. La Operación Serval, lanzada por Francia en enero de 2013, frenó en seco el avance

³ Esta reflexión surge repetidamente en las entrevistas realizadas por la autora con algunos actores protagonistas del Congreso de Zakak, en donde participó Iyad Ag Gali.

⁴ *Ibid.*

hacia el sur de los yihadistas. Acabó físicamente con muchos de ellos y atomizó los grupos, aunque la mayoría de estos combatientes pudo encontrar refugio en las zonas fronterizas de Argelia, Níger y Burkina Faso. Quienes se desvincularon del movimiento yihadista se reconstituyeron dentro de movimientos secesionistas sin alusión al extremismo religioso, para quedar legitimados en una futura mesa negociadora auspiciada por las Naciones Unidas.

De esta manera surgieron del mapa político de Azawad dos grandes bloques: la coordinadora (antigubernamental) y la plataforma (progubernamental). Más tarde, los desertores de la coordinadora y la plataforma se constituyeron como la Coordinadora de los Movimientos de la Inclusividad (CMI). Los tres movimientos se han repartido Azawad en términos de poder político, social y económico y se mantienen al margen de la llamada «guerra contra el terrorismo», que se ha relegado a una causa internacional en donde interviene Francia con efectivos sobre el terreno.

Solo el movimiento Movimiento por la Salvación de Azawad (MSA), perteneciente a la plataforma (está compuesto por tuaregs, en su mayoría de la facción dawsahaq), y la organización de GATIA (compuesta por tuaregs, en su mayoría de la facción idnane e imighad) se alinearon para enfrentar a los insurgentes de la organización de Abdul Walid al-Saharaui quien lidera el grupo del Estado Islámico para el Gran Sahara (EIGS), situada entre la frontera este y oeste de Mali y Níger, respectivamente. Los combates entre MSA, GATIA y EIGS tampoco han sido ideológicos, sino territoriales. Los yihadistas del cabecilla al-Saharaui —a quien se han adherido saharauis opositores de la misma tribu que encabeza el Frente Polisario (Tinduf)—, además de elementos tuaregs y peuls, se habían situado en las zonas de influencia de los tuaregs dawsahaq e idnane.

Estrechos vínculos entre secesionistas y yihadistas

Estos enfrentamientos entre la katiba yihadista y los azawíes tuaregs de las facciones idnane y dawsahaq terminaron cobrándose numerosas víctimas en las filas de estos últimos. Salvo la alianza coyuntural formada por Francia, GATIA y MSA, no ha habido ninguna otra implicación de los grupos armados secesionistas en el combate contra los

yihadistas⁵, relegándose la guerra contra el terrorismo a un asunto comandado por París, que recuperaba su hegemonía colonial a través de la agenda securitaria⁶.

Lo cierto es que los vasos comunicantes, familiares, étnicos o territoriales que existen entre los movimientos secesionistas y los grupos yihadistas han dificultado cualquier estrategia de enfrentamiento entre ellos. Al fin y al cabo, los combatientes son, en su mayoría, originarios de Azawad y de sus fronteras más próximas con Argelia, Níger o Mauritania. El Sahel no es, de momento, el señuelo del combatiente internacional que busca un espacio propio para asentar una estructura paralela basada en principios religiosos extremistas como lo fueron Siria y el Estado Islámico. El objetivo es otro: control territorial desde una perspectiva económica⁷.

Y a ello se enfrenta la Junta Militar de la Transición, que nombró presidente del Gobierno a Ba N'Daw, exministro de Defensa, conocido por su oposición a las tesis separatistas. En sus manos se sitúa la gestión del norte de Mali y la posibilidad de que el Estado satisfaga los reclamos de los grupos armados que pidieron estar presentes en cada una de las etapas del proceso de transición para sacar rédito político en el futuro en lo que respecta a Azawad.

Los grupos armados que encabezaron la insurgencia de 2012 exigen tener voz y voto en cada una de las mesas de negociaciones para continuar avanzando en el proceso de descentralización. Actualmente, el norte de Mali está separado *de facto* del sur y esta separación se haría oficial con la aplicación del Acuerdo de Paz de 2015, que contempla un modelo territorial en el que se divide administrativamente la zona mediante la creación de nuevas regiones, provincias y municipios.

El acuerdo contempla, además, el despliegue de las primeras unidades del ejército con identidad propia del norte. Sin embargo, una reestructuración de las fuerzas de la seguridad y la defensa según criterios étnicos plantea un serio problema a la unidad nacional al sentar un precedente para otras regiones del país. La «comunitarización» de la seguridad supondría un mayor caos del actual, porque se necesitaría alcanzar numerosos consensos entre los diferentes liderazgos.

⁵ GREMONT, C. «Dans le piège des offres de violence. Concurrences, protections et représailles dans la région de Ménaka (Nord-Mali, 2000-2018)», *HERODOTE*, n.º 172, 2019.

⁶ Numerosas entrevistas realizadas por la autora con diplomáticos malienses en Mali, Marruecos y Francia, entre enero y junio de 2019.

⁷ Entrevistas realizadas por la autora con tuaregs de la fracción ifoghas en Mali. Bamako, junio de 2019.

El nuevo ejército al que aspiran los independentistas y que margina a las etnias negras del sur obedece en exclusividad a los intereses de los actores preponderantes en la región norteña de Mali. No obstante, con o sin aplicación del acuerdo, las élites tuaregs y árabes político-militares de las principales regiones del norte de Mali (Touadeni, Tumbuctú, Gao, Kidal y Menaka) ya se han proclamado autosoberanas del territorio y actúan como tal con la mediación de la misión de Naciones Unidas en Mali (MINUSMA).

La presencia internacional frente al terrorismo ha permitido que el secesionismo se consolide en Azawad, en donde las Fuerzas Armadas malienses no intervienen desde 2012. Tal secesionismo ha contribuido a la creación de un nuevo nacionalismo, más feroz incluso que el de los años noventa, con anhelos de venganza contra las fuerzas estatales por cómo estas represaliaron a los tuaregs insurgentes aquellos años⁸. Las nuevas generaciones tuaregs que han vuelto al combate, a la guerra territorial y a la reivindicación de Azawad no sufrieron la represión, pero se produjo una transmisión progresiva de la memoria nacionalista.

La multiplicación de grupos armados en Mali, tanto en el campo secesionista como yihadista, revela la complejidad de la violencia política en este país del Sahel con una extensión hacia los países limítrofes, Níger, Burkina Faso y Costa de Marfil⁹. Los diferentes movimientos armados se enmarcan en afiliaciones identitarias cuyos objetivos no están tanto relacionados con la defensa de la identidad como con la utilización de la identidad para alcanzar objetivos de poder (*ibid.*).

Así, por una parte, tenemos los grupos armados tuaregs, árabes o songhais de la región de Azawad (en el norte de Mali), que representan los actores legítimos con los que se está negociando una salida negociada al problema territorial de Mali; y, por otra parte, los actores armados no legítimos, que igualmente destacan por su pertenencia identitaria: la katiba ya mencionada del mal llamado Estado Islámico, liderada por Abdul Walid-al Saharaui, un joven de carrera universitaria, de la preponderante tribu erguibat, dentro de la comunidad saharauí; o bien la katiba del Frente de Liberación de Macinas (FLM), liderada por Koufa, peul, y en donde se han alistado jóvenes de su misma etnia. De todos ellos depende que la paz sea una realidad empírica o teórica. La estabilidad de

⁸ Entrevista de la autora con Moussa Ag Attaher, tuareg del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA), actualmente ministro de Deportes en el nuevo Gobierno de transición.

⁹ MESA, B. «Le rôle transformateur des groupes armés du Nord du Mali: de l'insurrection djihadiste et sécessionniste au crime organisé (1996-2017)». Thèse doctorale. Grenoble (France), 2017.

Mali y sus fronteras depende, por tanto, de la estabilidad del norte¹⁰, en donde al nuevo nacionalismo azawí, favorecido por la presencia de los yihadistas y la presencia de fuerzas internacionales, se le suma el nacionalismo peul en la región de Macina.

Emergencia del nacionalismo peul

Los peuls han mejorado su organización en los últimos cinco años y participan de manera inédita en el campo de la violencia política. Esta adhesión al conflicto armado responde también a la crisis identitaria, a la ausencia del reconocimiento social de esta comunidad que se ha sentido discriminada por parte del Estado con respecto a otros grupos sociales. La reflexión es simple: si el levantamiento armado de las etnias del Norte de Mali ha permitido una reconfiguración estatutaria de la región, la integración de los insurgentes en los aparatos del Estado y el despliegue de planes de desarrollo, las poblaciones del centro del país de mayoría peul consideran igualmente que, recurriendo a la violencia, las autoridades estatales responderían a sus reivindicaciones. En este espacio ha aumentado la delincuencia común, los secuestros locales y ha resurgido el conflicto intercomunitario entre los peuls y los dogons, relacionado con el control de las diferentes actividades económicas (ganadería y agricultura), en el que se inscriben y que convergen en el mismo contexto territorial¹¹.

Este conflicto entre etnias, que causó decenas de muertos y numerosos desplazados peul en Bamako dejando atrás sus ganados y tierras¹², ha cuestionado la fuerte presencia de los cuerpos y fuerzas de seguridad locales, regionales e internacionales, que no intervinieron para proteger a la población civil. Más allá del conflicto intracomunitario, Macina es objeto de preocupación por cuántos peul han comenzado a recurrir a la violencia para reivindicar su existencia y el ascenso social¹³. La ecuación de dominados y dominantes que ha caracterizado a la sociedad saheliana y ha dividido en

¹⁰ MESA, B.; HAMDAR, Y. «La paix est-elle envisageable au Sahel?». *Afrique en mouvement*. Editions Babel, Rabat, N.º 3, 2020.

¹¹ SANGARÉ, B. «Le Centre du Mali: épicerie du djihadisme?», *GRIP*, 2016. Disponible en: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/39606/ASC-075287668-3758-01.pdf?sequence=1>

¹² En febrero de 2019, 123 000 personas se desplazaron dentro del país. La mayoría se concentró en el barrio falaye de Bamako, la capital de Mali.

¹³ THIAM, A. *Centre du Mali: enjeux et dangers d'une crise négligée*. Genève: Centre for Humanitarian Dialogue, 2017. Disponible en: <https://www.hdcentre.org/publications/centre-du-mali-enjeux-et-dangers-dune-crise-negligee/>

castas a los individuos, separando los nobles o libres (*rim'be*) de los esclavos (*riimaay'bé*), explica el aumento de la violencia en la región de Macina. Las diferencias estatutarias vienen marcadas desde el siglo XIX, cuando regía el Imperio fulani de Macina, pero ha continuado en el tiempo hasta que las nuevas generaciones peul se han sublevado contra las viejas prácticas y luchan por reposicionarse en el sistema social¹⁴.

«El peligro peul», como lo llaman en algunas cancillerías europeas en el Sahel, ha despertado los nuevos resquemores de los aparatos de seguridad, estigmatizando a esta comunidad, a la que se había considerado históricamente muy pacífica y ajena a los asuntos estatales. Por primera vez se identifica toda una estructura armada asentada sobre el principio etnonacionalista, el Frente de Liberación de Macina (FLM), que, bajo el liderazgo de Koufa, ha conseguido internacionalizar la región de Macina. Fue el nombre acuñado por los primeros peuls que llegaron a la zona central de Mali, limitada territorialmente por las fronteras maliense, burkinabé y nigerina. En el triángulo de las tres fronteras se mueven los jóvenes peul alistados en las katibas armadas de Koufa, Abdul Walid al-Saharaui o, también, Jafar Diko, el nuevo líder de la reciente creación del grupo armado Ansur al Islam en Burkina Faso. Como consecuencia, un sector radicalizado de la comunidad peul encabeza en la actualidad la lista de los rivales de la Administración central. La escalada de violencia ha descendido del norte de Mali al centro del país (MACINAS) y sus fronteras más próximas (Burkina Faso, Níger). El aumento de la inseguridad trajo consigo una nueva estrategia regional financiada desde el exterior para hacer frente al terrorismo: se trata del G5 Sahel, un grupo formado por cinco países de la región saheliana (Mauritania, Chad, Mali, Níger y Burkina Faso) que se comprometieron en 2014 a desplegar efectivos autóctonos y, con el tiempo, sustituir la fuerza internacional Berkán.

Sin embargo, desde su lanzamiento hasta la actualidad, la operación G5 no ha sumado resultados de éxito para el contexto maliense y saheliano, en general. El balance es negativo: los ataques aumentaron de 124 en 2017 a 192 en 2018, en las regiones de Mopti, Tombuctú y Gao. Y, a lo largo del último año, se han producido más de 230 bajas

¹⁴ «Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contreterrorisme», FIDH, 2018. Disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_centre_du_mali_les_populations_prises_au_pie_ge_du_terrorisme_et_contre_terrorisme.pdf.

entre las Fuerzas Armadas malienses y los cascos azules. Sin paz en el norte de Mali y ahora en el centro, no habrá paz en el Sahel¹⁵. Se impone la negociación política.

La inestabilidad ha seguido marcando la vida de los malienses, a pesar de la sobreproducción securitaria con los operadores Berkán, con más de 5000 soldados en suelo maliense; MINUSMA, con 12 000 cascos azules; o G5, con alrededor de 3000 hombres. Esto explica las duras críticas de la población civil contra la operación francesa y sus aliados en la manera de gestionar la violencia.

Conclusiones

El próximo Gobierno, surgido de las elecciones previstas para diciembre de 2022, tendrá que afrontar la deriva de la inseguridad; y, sobre todo, adoptar una definitiva postura en torno al proyecto de paz que plantea grandes interrogantes: ¿es posible que la implementación del acuerdo de paz tenga un efecto dominó en toda la región? ¿Qué significa en términos económicos la transferencia de los poderes a las élites político-militares de Azawad, dado el hallazgo de recursos naturales como el oro, el uranio, el gas y el petróleo? ¿Podrían conducir estas fuentes de riqueza a futuras luchas fratricidas entre los diversos grupos armados en el norte de Mali, ya enfrentados por el negocio criminal? Mientras el expediente político no termine por resolverse, los grupos que practican la violencia política siguen ganando tiempo en adhesiones futuras y diseños de estrategias de éxito sobre el terreno.

Mali empieza de cero en un contexto doméstico aún más complejo que el de 2012, el que ha sido utilizado por los militares para justificar su golpe de Estado: el descontento popular ante la degradación económica, la mala gestión política o la falta de oportunidades. Todo esto, además de los altísimos niveles de inseguridad, ha aupado en la escena nacional a figuras religiosas que reivindican el islam político para Mali, como el imán rigorista Mohamed Dicko, defensor de las tesis wahabíes. Su capacidad de movilización durante las cuatro grandes protestas organizadas durante los meses anteriores al golpe militar de agosto de 2020 fue la expresión clara de un hartazgo popular capitalizado por el inquietante imán.

¹⁵ Entrevista realizada por la autora al enviado especial de la UE para el Sahel, Ángel Losada, en junio de 2019 en Madrid.

Hoy se le define como un actor indispensable para el futuro Gobierno de Mali. Y, aunque parecía que el objetivo de Dicko no era saltar al campo político proponiendo un cambio de modelo de Estado para Mali, lo cierto es que su participación en política encierra nuevas sospechas y su rol estrictamente religioso ha quedado cuestionado.

De momento hay más incógnitas de futuro que respuestas para este país clave del Sahel, que prepara una institución transitoria compuesta por 24 miembros que incluye militares, una representación de la sociedad civil, partidos políticos, asociaciones de mujeres y del colegio de abogados, además de figuras destacadas de las organizaciones religiosas, así como malienses de la diáspora. Todos tienen una voz en la transición de Mali para la convocatoria de unas nuevas elecciones presidenciales.

Resuelto el proceso político que tendría que devolver Mali al orden constitucional, quedaría el expediente por el que se han desplegado estrategias de seguridad de actores regionales e internacionales: la recuperación de la integridad territorial del norte de Mali o neutralizar el terrorismo mediante la negociación política. Ningún proceso de diálogo lleva aparejado el abandono definitivo de las armas, pero sí permitirá la apertura de más etapas de paz que de violencia. Mali necesita algo más que una transición hacia la democracia, una conversación entre todos los actores del conflicto para que se digan frontalmente si quieren seguir conviviendo o no.

*Beatriz Mesa García**

Profesora-investigadora en la Universidad Gaston Berger (Senegal)/LASPAD
Investigadora permanente en el Center for Global Studies
Universidad Internacional de Rabat/UIR

Repensando el concepto de ciberterrorismo

Resumen:

En la actualidad no existe un consenso en la comunidad de expertos en torno al concepto de ciberterrorismo. Esto, entre otras cuestiones, deriva de la ausencia de una definición universal de terrorismo. El ciberterrorismo —como táctica— constituye una forma de terrorismo ejecutada en un escenario *online*. Este comprende una gran diversidad de actividades cuya delimitación resulta de gran importancia, ya que los grupos terroristas también emplean la red con otros objetivos mediatos. Por ello, desde el punto de vista criminológico, se trata de enfocar este fenómeno criminal y aportar algunas claves en la construcción de un concepto adecuado, más allá de las delimitaciones extensivas o estrictas del derecho, que favorezca la elaboración de legislaciones homólogas a nivel internacional en materia de lucha antiterrorista.

Palabras clave:

Ciberterrorismo, terrorismo, ciberataque, propaganda.

***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.

Reformulating the concept of cyberterrorism

Abstract:

There is currently no agreement in the expert community on the concept of cyberterrorism. This, among other issues, is due to the lack of a universal definition of terrorism. Cyberterrorism —as a tactic— is a form of terrorism carried out in an online setting. This includes a wide variety of activities whose delimitation is important, since terrorist groups also use the internet for other purposes. Consequently, from a criminological point of view, it is about addressing this criminal phenomenon to construct an adequate concept, beyond the extensive or strict delimitations of the Law, that facilitates the elaboration of homologous legislation at the international level in the fight counterterrorist.

Keywords:

Cyberterrorism, terrorism, cyber-attack, advertising.

Introducción

En torno al concepto de terrorismo existe un continuo debate entre la comunidad internacional, que no consigue definir —de modo consensuado— su marco esencial y sus límites. Al respecto, hay quien señala lo siguiente: «Generalmente se habla de “terrorismo” y de los “terroristas” dando por sentado el significado de estas palabras. Sin embargo, aún no disponemos de una definición de los fenómenos terroristas que concita un consenso más o menos universal. Los Estados se niegan a firmar convenios globales de cooperación antiterrorista porque no son capaces o no quieren llegar a un acuerdo sobre qué actos, individuos y organizaciones debieran ser descritos como terroristas. Los ciudadanos de a pie y los medios de comunicación difieren en los criterios con los que emplean el término “terrorista”, y ni siquiera los expertos están totalmente de acuerdo al respecto».

El terrorismo es un fenómeno complejo y dinámico, y —esta cuestión— lejos de ser un aspecto banal, se manifiesta en graves consecuencias como la ineficacia de los mecanismos de cooperación internacional en materia antiterrorista, la heterogeneidad normativa que se relaciona con un elevado nivel de inseguridad jurídica, la sobreexplotación del término, la división de opiniones y análisis que favorecen una visión difusa¹. La ausencia de un acuerdo, perfectamente identificable en circunstancias como las reseñadas, deriva en la imposibilidad de establecer unos elementos esenciales que caractericen a la conducta terrorista. Esta circunstancia resulta evidente y ha sido reflejada en numerosos estudios, entre los que destaca el realizado por Bakker (2015), cuyas conclusiones sobre la falta de consenso en torno al terrorismo son: (1) ineficacia en el ámbito de la cooperación internacional en materia antiterrorista; (2) perspectiva legal heterogénea de la que derivan abusos del término; (3) inseguridad a nivel jurídico; y (4) división de opiniones y dictámenes entre los expertos y estudiosos del fenómeno de la que resulta una visión difusa². Otra muestra se halla en la exposición de motivos y el objeto de las últimas directivas europeas en esta materia. Así, por ejemplo, la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, señala: «El carácter transfronterizo del terrorismo exige una firme y coordinada respuesta y una

¹ SÁNCHEZ-GIL, Luis Miguel. «Terrorismo: conceptualización y consecuencias de su indefinición», *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, 18, 2017. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5813532.pdf> (Fecha de la consulta: 30/7/2020).

² BAKKER, Edwin. «Terrorism and counterterrorism: comparing theory and practice». Leiden University, 2015.

firme cooperación en y entre los Estados miembros, así como con y entre las agencias y órganos competentes de la Unión para combatir el terrorismo, entre otros Eurojust y Europol. A tal fin, se debe hacer un uso eficaz de las herramientas y recursos de cooperación disponibles, como los equipos conjuntos de investigación y las reuniones de coordinación organizadas por Eurojust. El carácter mundial del terrorismo requiere una respuesta internacional, lo que exige que la Unión y sus Estados miembros refuercen la cooperación con los terceros países pertinentes. La respuesta firme y coordinada y la cooperación firme son también necesarias para proteger y obtener pruebas electrónicas»³.

Además, en su objeto, el citado documento afirma que «la presente directiva establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los delitos relacionados con actividades terroristas, así como medidas de protección, apoyo y asistencia a las víctimas del terrorismo»⁴. Este documento palia el problema de la heterogeneidad normativa en el ámbito de la Unión Europea. Sin embargo, esta cuestión permanece al traspasar sus fronteras, tratando de ser socavada a través de la creación de foros internacionales como los encabezados por la Naciones Unidas y otros —con presencia de España— como el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)⁵. Naciones Unidas (2018) señalan, al respecto, que «todo instrumento regional tiene, por definición, un alcance geográfico limitado, lo que hace que los instrumentos universales contra el terrorismo sean una opción más interesante como red de cooperación verdaderamente mundial cuando los Estados parte tratan de prestar asistencia a países que se encuentran fuera de su región, o de recibirla de estos»⁶. A pesar de lo cual no existe un instrumento global que posibilite tal realidad. Este hecho se extrapola a

³ *Diario Oficial de la Unión Europea*, «Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo», Unión Europea, 2017. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2017/088/L00006-00021.pdf> (Fecha de la consulta: 29/11/2020).

⁴ *Ibid.*, (3).

⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Lucha contra el terrorismo desde los Foros Internacionales». Madrid: Gobierno de España 2020. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Terrorismo/Paginas/LuchaContraElTerrorismoDesdeLosForosInternacionales.aspx> (Fecha de la consulta: 29/11/2020).

⁶ Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. «El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo». Viena: Naciones Unidas 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%20Module_2_Spanish.pdf (Fecha de la consulta: 29/11/2020).

vocablos derivados —y estrechamente vinculados con el terrorismo— como el de *ciberterrorismo*.

Internet surge, en la segunda mitad del siglo xx, como un conjunto de redes que termina por convertirse en un espacio de encuentro a nivel mundial. Esta creación muestra una serie de características inéditas hasta el momento, influyendo de forma decisiva en la globalización. Internet cambia sustancialmente el formato de las relaciones humanas, los métodos comerciales, las transacciones económicas, etc. Sin embargo, no todo lo que discurre en la esfera virtual son conductas prosociales, siendo aprovechado —igual que sucede con otros instrumentos— por individuos y organizaciones criminales en beneficio de sus actividades. Debido a la naturaleza del terrorismo, Internet pronto se perfila como una herramienta que potencia en gran medida sus capacidades.

Multitud de estudiosos han identificado en el terrorismo el elemento publicitario como un rasgo esencial, al que organizaciones e individuos dedican grandes esfuerzos. En estos términos, Schmid, Jongman y otros autores⁷ realizan un análisis de diversas definiciones de terrorismo, recopilando los 22 elementos que se encontraban presentes en ellas con mayor frecuencia. Entre estos —en la posición número 3— figura la propagación del terror, presente en un 51 % de las conceptualizaciones, y —en la posición 11— se fija el aspecto publicitario, recogido en un 21,5 % de los casos. No obstante, aunque estas sean dos de las actividades más reconocibles desarrolladas por los grupos terroristas en la red, estos aprovechan sus posibilidades para una gran diversidad de funciones.

Operativa de las organizaciones terroristas en Internet

Las actividades que las organizaciones implicadas en acciones terroristas desarrollan en Internet son muy diversas, pudiendo clasificarse, atendiendo a su función, en: financiación, propaganda, adoctrinamiento, adiestramiento, comunicación interna, planificación y ejecución.

⁷ BRUCE, Gregor. «Definition of Terrorism Social and Political Effects», *Journal of Military and Veterans' Health*, vol. 21, n.º 2, 2013. Disponible en: <http://jmvh.org/wp-content/uploads/2013/06/Definition-of-Terrorism.pdf> (Fecha de la consulta: 31/7/2020).

Financiación

Los grupos implicados en actividades terroristas requieren recursos económicos para su operativa y subsistencia. Los ingresos necesarios oscilan en virtud de su dimensión y pretensiones operativas. Así, es posible encontrar organizaciones como el Irish Republican Army (IRA) —que ha llegado a manejar un presupuesto anual superior a los 450 millones de dólares⁸—, pasando por otras con menor volumen, como Euskadi Ta Askatasuna (ETA), cuyo aparato manejaba un presupuesto anual de entre 5,01 y 6,68 millones de euros⁹. Tradicionalmente, se han empleado los atracos, secuestros, la extorsión, los tráfico ilícitos y las donaciones como medios de financiación. Estas modalidades delictivas también se han trasladado a la esfera de Internet, donde las estafas han adoptado la forma de *carding*, *phishing* (con sus diferentes variedades), *pharming*, *ransomware*... Además, los tráfico ilícitos han hallado en la *deep web* un espacio de mercado ideal para la comercialización de sus productos (sustancias psicotrópicas y estupefacientes, armas, etc.). Algunas organizaciones criminales encuentran en estas actividades vías sencillas de financiación, evitando tener que recurrir a otras más complejas.

Propaganda

La publicidad es uno de los objetivos que persiguen las acciones terroristas, en algunos casos —es posible afirmar— que constituye el principal objetivo. En relación con este, no puede quedar en el tintero aquella afirmación de que el terrorismo no desea causar muchas víctimas, sino tener muchos ojos mirando¹⁰. Bien es cierto que esta máxima ha evolucionado con el terrorismo yihadista, cuyo foco de actuación se encuentra en muchas ocasiones en lugares de poco interés mediático para Occidente. Esta realidad ha conducido a que los grupos hayan observado como la repercusión mediática de sus atentados fuera de Occidente es proporcional al número de víctimas mortales que

⁸ «Así se financian los siete grupos terroristas más ricos del mundo», *La Información*, 24 de noviembre de 2015. Disponible en: https://www.lainformacion.com/asuntos-sociales/asi-se-financian-los-siete-grupos-terroristas-mas-ricos-del-mundo_RqLldBShQ7MvcOB5BwC5M3/ (Fecha de la consulta: 31/7/2020).

⁹ AIZPEOLEA, Luis. «Las cuentas del terrorismo etarra», *El País*, 22 de febrero de 2018. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/02/21/actualidad/1519238990_863473.html (Fecha de la consulta: 31/7/2020).

¹⁰ JENKINS, Brian. «International terrorism: a new kind of warfare», *The Rand Corporation*, junio de 1974. Disponible en: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5261.pdf> (Fecha de la consulta: 1/8/2020).

generan, lo que —a su vez— ha provocado un incremento de la violencia. Este hecho también ha sido facilitado por la alta permisividad de las bases (seguidores y simpatizantes) respecto a la actividad de este tipo de grupos.

Por otro lado, no cabe duda de que se ha producido un cambio en el paradigma de la información. La actualidad se ha trasladado de los diarios impresos a la prensa electrónica y de la radiotelevisión a las plataformas de retransmisión por Internet. No obstante, el mayor impacto ha sido el generado por la irrupción en la función informativa de las redes sociales. Con ello, el rol periodístico ha sido asumido por la ciudadanía y la capacidad de influencia a través de la información ya no solo reside en los medios especializados, sino también en otro tipo de organizaciones e individuos. Este nuevo escenario presenta una serie de ventajas e inconvenientes que resulta importante considerar, ya que sus consecuencias pueden tener un gran impacto.

En relación con lo expuesto, las organizaciones implicadas en el terrorismo yihadista han llegado a convertirse en «una de las mejores agencias de marketing y de producción de contenidos multimedia digitales del mundo»¹¹. Internet constituye un canal que facilita a estos grupos la comunicación del mensaje directamente, mediante el contacto entre emisor y receptor, convirtiendo en innecesario el papel mediador de los medios de comunicación tradicionales. Así, la organización terrorista difunde su mensaje sin ningún tipo de filtro ni condicionante, más que el de las posibilidades ofrecidas por la plataforma elegida. Además, también se suprimen las limitaciones espaciotemporales, facilitando que el mensaje alcance a más personas (capacidad de difusión global) y su exposición se prorrogue durante más tiempo (permanencia).

La finalidad de la propaganda puede ser el adoctrinamiento o la simple propagación del terror entre la ciudadanía. Entre los productos estrella de organizaciones como el Dáesh se halla la producción de series documentales y los vídeos de ejecución. En estos «la calidad del sonido, la imagen y la edición eran propias de una serie de HBO o de Netflix»¹². Así han intentado transformar el terrorismo en «un producto de comunicación popular comprensible, seductor, bello e imitable»¹³.

¹¹ LESACA, Javier. *Armas de seducción masiva. La factoría audiovisual de Estado Islámico para fascinar a la generación millennial*. Barcelona: Ediciones Península 2017.

¹² *Ibid.*, (6).

¹³ *Ibid.*, (6).

Con similar profesionalidad, la misma organización ha empleado las redes sociales para realizar campañas mediáticas con las que distribuir información elaborada —a través de fotogramas, infografías, etc.— sobre sus actividades violentas o publicar una gran diversidad de revistas, entre otras finalidades.

La actitud de las plataformas y de los medios de comunicación ante estas publicaciones ha sido muy cuestionada, llegando recientemente a un consenso —casi total— sobre la adecuación de censurar y eliminar gran parte de estos contenidos a la mayor brevedad posible.

La posición de los grupos respecto a las difusiones ha sido muy clarividente desde el primer momento, apostando por la mayor exposición que le facilita la Internet visible, frente a la mayor seguridad que le podría reportar la *deep web*.

Adoctrinamiento

En el adoctrinamiento podrían agruparse los procesos de radicalización violenta y reclutamiento. Se entiende por *radicalización violenta* «el fenómeno en virtud del cual las personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducirles a cometer actos terroristas»¹⁴. Mientras que el reclutamiento —en el contexto del terrorismo— puede ser definido como un proceso a través del cual un individuo se adhiere a un grupo guiado por una ideología radical favorecedora de la conflictividad con otros grupos y del empleo de la violencia, concurriendo la posibilidad de que la persona se implique en actos terroristas¹⁵. Sobre la relación cronológica entre ambos procesos también existen ciertas diferencias entre los estudiosos, motivada por la heterogeneidad de la casuística y la diversidad de enfoques.

Internet ha sido un instrumento esencial en la evolución de los procesos de radicalización y reclutamiento desde hace más de una década. A pesar de que, tal y como demuestran algunos estudios realizados en España, la radicalización exclusivamente *online* se produce —tan solo— en un porcentaje inferior al 10 %, predominando la radicalización

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas. «Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta», Unión Europea, 2005. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=ES> (Fecha de la consulta 1/8/2020).

¹⁵ MOYANO, Manuel; TRUJILLO, Humberto. *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*. Granada: Editorial Universidad de Granada 2013.

en entornos presenciales o metodologías mixtas¹⁶. No obstante, resulta evidente que este medio ha potenciado las capacidades de adoctrinamiento de las organizaciones dedicadas al terrorismo, además de facilitar la movilización. Esta queda perfectamente retratada en el incremento exponencial del número de *foreign terrorist fighters* en los últimos conflictos.

Para el adoctrinamiento, los grupos emplean contenidos propagandísticos, como los ya referenciados, en los que, a menudo, adoptan una posición victimista y tratan de proyectar sus actividades como una reacción a las maniobras de sus Estados o a las intervenciones de terceros.

Los servicios que le suministra la red son muy variados, destacando las plataformas de comunicación (mensajería, chat, etc.) y de exposición (imágenes, vídeos, etc.). Al respecto, pueden diferenciarse tres modelos de comunicación entre emisor y receptor. El primer modelo (M1) son difusiones masivas de las organizaciones en las que frecuentemente aparecen figuras de relevancia en la jerarquía de estas, siendo comunicaciones unidireccionales de tipo vertical descendiente (de la cúpula hacia las bases). Un segundo tipo de modelo (M2) está engrosado por comunicaciones de tipo bidireccional, pero en las que existe una relación jerárquica entre emisor y receptor. El ejemplo más paradigmático es el de las enseñanzas compartidas por los agentes de radicalización con sus potenciales adeptos. La comunicación fluye en ambos sentidos, a través de aplicaciones de mensajería instantánea, chat, foros, etc. Sin embargo, el radicalizador se ubica jerárquicamente en un estadio superior al del potencial militante. Finalmente, el tercer modelo (M3) está formado por los denominados *grupos de intercambio*. Estos son grupos de iguales, que operan habitualmente en plataformas de mensajería instantánea, en los que todos los miembros poseen el mismo estatus y comparten contenidos retroalimentando su radicalización.

En estas prácticas, las organizaciones se han mostrado especialmente habilidosas, enfocando los materiales al público al que se encuentran dirigidos, al cual perfilan para vender el producto (sus narrativas), de tal forma que Daesh ha proyectado la vida en el califato como un remanso de paz y tranquilidad en el que hacer una vida familiar libre de

¹⁶ REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola; VICENTE, Álvaro. «Yihadismo y yihadistas en España», *Real Instituto Elcano*, 2019. Disponible en: <http://129.35.96.157/wps/wcm/connect/7c5ffe5f-3455-4d99-b5ee-bf24da041511/yihadismo-yihadistas-espana-quince-anos-despues-11-M.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7c5ffe5f-3455-4d99-b5ee-bf24da041511> (Fecha de la consulta: 2/8/2020).

la enfermedad social de Occidente, al tiempo que la mostraba como una experiencia repleta de aventuras trepidantes en las que manejar armamento de guerra y combatir constantemente como si de un videojuego se tratase. No han perdido la oportunidad de publicar fotografías en paradisíacos *resorts* o en tétricos paisajes posando con cabezas tras la decapitación de múltiples cuerpos. Todo ello adoptando una estrategia comunicativa adaptada al momento actual, alejada de los densos discursos de iconos del movimiento en cuevas recónditas.

Adiestramiento

De un modo similar al de organizaciones formativas, las organizaciones terroristas han aprovechado las posibilidades de Internet para difundir manuales y videotutoriales con los que facilitar la comisión de actos terroristas. Su difusión se ha producido tanto en materiales específicos (manuales de combate, vídeos explicativos para la confección de explosivos...) como en el interior de otros contenidos más genéricos, entre los que cabe destacar las revistas electrónicas de Al Qaeda y Dáesh. En estas últimas se han expuesto diversas tácticas y métodos tales como las formas de ocultación de armas en aeropuertos, la confección de artefactos explosivos con sustancias y materiales de fácil acceso, las consideraciones para la comisión de un atentado con vehículo, la construcción de una pieza para el descarrilamiento de un tren, etc.

Los ejemplos enumerados en las líneas precedentes, y otros muchos contenidos similares, han sido empleados por terroristas individuales y células para la comisión de atentados.

Comunicación interna

El uso de Internet para establecer comunicaciones entre actores de la organización terrorista es otro de los usos que se ha hecho de esta tecnología. La red ha revolucionado el mundo de las comunicaciones, dejando atrás las conexiones analógicas. En cambio, en relación con esta función los grupos han manifestado especial cuidado con la seguridad y privacidad en las interacciones, a fin de evitar su detección por las fuerzas y cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia.

La subsistencia de las organizaciones y su éxito en las acciones depende, en muchos casos, del mantenimiento del secreto de las comunicaciones. Para ello, se han empleado en la adopción de técnicas como el *dead dropping* —ya superada y en desuso— o el diseño de aplicaciones de mensajería cifrada (como Mujahideen Secrets), entre otras. Así, se han planificado y gestionado multitud de actuaciones terroristas o conexiones con fines específicos de financiación, logística, etc. En el año 2004, la célula afín a Al Qaeda del 11 de marzo empleó el *dead dropping* entre sus métodos de comunicación.

Planificación

Internet ha posibilitado el acceso a multitud de información, cuya consulta resultaba compleja hasta su llegada. Además, la irrupción de nuevas tecnologías ha permitido desarrollar contenidos novedosos e inéditos, multiplicando exponencialmente la información disponible en la red.

Entre los servicios que pueden resultar de gran utilidad a las organizaciones en la planificación de un atentado se encuentra el libre acceso a mapas —lo que facilita el establecimiento de objetivos, rutas de acceso y salida al lugar, etc.—, la construcción de un presupuesto sin necesidad de identificarse o acudir a los lugares de adquisición —accediendo, por ejemplo, al coste de alquiler de un determinado vehículo, etc.

Ejecución

En la función ejecutiva, se encuentran los denominados, de manera estricta, como *ciberataques*. Estos pueden definirse como «el uso del ciberespacio para atacar a los sistemas y servicios presentes en el mismo o alcanzables a través de aquel. El atacante busca acceder sin autorización a información o alterar o impedir el funcionamiento de los servicios»¹⁷.

Entre las técnicas más frecuentes de ciberataque se encuentran los *malware* (virus informáticos), el envío masivo de correo no deseado o *spam*, la suplantación de remitentes de mensajes mediante *spoofing*, el envío o instalación de archivos espías o

¹⁷ PRIETO OSÉS *et al.* «Guerra Cibernética: aspectos organizativos». Escuela de Altos Estudios de la Defensa, XXXIII Curso de Defensa Nacional. Disponible en: <https://docplayer.es/2279115-Guerra-cibernetica-aspectos-organizativos.html> (Fecha de la consulta: 3/8/2020).

keyloggers, el uso de troyanos para el control remoto de los sistemas o la sustracción de información, el uso de archivos BOT del Internet Relay Chat (IRC) y el uso de *rootkits*. Estos pueden dar lugar a cambios en las direcciones de dominio (DNS), intrusiones no autorizadas, denegación de servicio (DDoS), saturación de cuentas de correo electrónico, interferencia electrónica de comunicaciones, BlindRadars o bloqueo del tráfico aéreo, robos de información, anulación de equipos, pulsos electromagnéticos, etc.¹⁸.

En este ámbito, la capacidad de las organizaciones yihadistas se encuentra bastante limitada, reduciéndose los ataques a intrusiones en cuentas en redes sociales de determinadas organizaciones (como por ejemplo el Mando Central Militar de los Estados Unidos) o personalidades. Sin embargo, otros grupos especializados, entre los que destaca Anonymous, han sido protagonistas de importantes ciberataques, como el que provocó la denegación de servicio en los servidores de PayPal en el año 2010¹⁹.

Concepto estricto vs. concepto extensivo

Existe un debate sobre la denominación correcta de las conductas delictivas ejecutadas a través de Internet. Frente a los conceptos de *ciberdelito* o *cibercrimen*, son muchos los que optan por la etiqueta de *cibercriminalidad*, *criminalidad cibernética* o *criminalidad informática*. Entre los motivos principales, se señala que no constituyen tipos delictivos específicos, siendo únicamente formas de comisión de delitos preexistentes en el mundo *offline*. En virtud de ello, puede entenderse el ciberterrorismo como una acción de terrorismo, con la particularidad de que no se emplea la presencialidad del individuo o individuos, sino que se comete empleando la red.

En estos términos, la doctrina desarrolla un concepto estricto y reduccionista de ciberterrorismo que se limita a las acciones de ciberataque empleadas con fines terroristas. Es decir, son ciberataques cuya motivación principal es la propagación de terror. Cabe reseñar que, con frecuencia, este tipo de acciones no presentan esta finalidad sino la de buscar un beneficio económico. En esta concepción se encuadraría

¹⁸ URUEÑA CENTENO, Francisco J. *Ciberataques, la mayor amenaza actual*, Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 16 de enero de 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE009-2015_AmenazaCiberataques_Fco.Uruena.pdf (Fecha de la consulta: 3/8/2020).

¹⁹ *Ibid.*, (13).

la definición del Federal Bureau of Investigation (FBI), que señala que «el ciberterrorismo es el ataque premeditado y políticamente motivado contra información, sistemas computacionales, programas de computadoras y datos que puedan resultar en violencia contra objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos»²⁰.

En definitiva, este enfoque incluiría dentro del concepto de ciberterrorismo la función de ataque —a través de los ciberataques—, excluyendo el resto de las actividades *online* de las organizaciones implicadas en actos terroristas y que se encuentren dirigidas a perseguir tales fines, como la financiación, la propaganda, el adoctrinamiento, el adiestramiento o la planificación.

Sin embargo, algunas corrientes de personalidades y organismos dentro del ámbito del terrorismo se posicionan a favor de un concepto extensivo de ciberterrorismo²¹. Desde esta perspectiva el ciberterrorismo se encontraría definido por el titular que ejecuta la conducta (el grupo terrorista), entendiéndose por tal toda actividad que un grupo o sus miembros llevan a cabo a través de Internet como fin o medio —siendo aquí donde se produce la principal diferencia con la concepción anterior— para la comisión de una acción terrorista.

A tenor de lo expuesto, aunque ambos enfoques considerarían ciberterrorismo a un ciberataque con los fines señalados, el primero extrae de dicho marco, por ejemplo, la publicación de vídeos con la decapitación de prisioneros o amenazas a los Estados apóstatas e infieles. Al mismo tiempo, el enfoque extensivo incluye como conducta ciberterrorista las estafas cibernéticas cometidas con objetivos de financiación del grupo o las conversaciones vía chat entre sus miembros.

La conciliación de ambas perspectivas puede resultar complicada desde la óptica del derecho. Sin embargo, parece un aspecto esencial en favor de alcanzar un consenso que favorezca el diseño en materia de política criminal y la operativa en el ámbito de la seguridad en la lucha contra esta fenomenología.

²⁰ *Ibid.*, (13).

²¹ ROMERO DONOSO, Julián. «Ciberterrorismo: Policía 3.0. En la Nueva Dimensión de la Seguridad», Seminario Nacional sobre Ciberterrorismo, 27 de noviembre de 2014, Valladolid.

Hacia una construcción criminológica

Desde la criminología, como ciencia que se encarga del estudio de las conductas transgresoras (o susceptibles de serlo), se pueden esclarecer algunas de las cuestiones planteadas en líneas precedentes, colaborando con la creación de un concepto marco de terrorismo y, por extensión, de ciberterrorismo, definiendo las características específicas de este último.

Resulta esencial establecer el objetivo de la acción (no el fin último) como elemento clave a la hora de calificarla. En consecuencia, podría fijarse como *leitmotiv* de los actos de terrorismo la difusión del terror entre la población con fines políticos (entre los que se incluyen las motivaciones religiosas). En estos términos hay que centrar el foco desde la perspectiva de la organización —cuando el sujeto sea un militante— o desde el individuo, cuando este carezca de una identidad grupal. Es decir, en el caso del militante puede que su objetivo y el del grupo difieran, debiéndose atender al de este último para calificar el acto. Así, por ejemplo, un miembro del Dáesh puede ejecutar un atentado para lograr reconocimiento entre sus correligionarios, verse inmerso en experiencias de acción u otras metas individuales que no se encuentran en línea con los fines estratégicos del grupo. Por ello, el objetivo del acto será entendido —en relación con el aspecto que ocupa el presente texto— desde la perspectiva de la organización. En virtud de lo cual, se puede fijar como *leitmotiv* del terrorismo la difusión del terror mediante el uso de la violencia ilícita con fines políticos (entre los que se encuentran comprendidos los de naturaleza religiosa), por lo que el *modus operandi* del terrorismo abarcaría tanto acciones dirigidas al uso de la violencia como aquellas encaminadas a su difusión, siempre que se observe la citada finalidad.

En este marco, podrían ser consideradas acciones de ciberterroristas las actividades de ejecución (ciberataques), propaganda y aquellas acciones de adoctrinamiento cuyo objetivo sea causar terror en la población mediante manifestaciones de violencia ilícita con fines políticos. En esta concepción no entrarían las actividades de financiación, adiestramiento, planificación y aquellas de adoctrinamiento que no cumplan con dicha finalidad. Esta circunstancia no significa que las acciones carezcan de valor o significado a nivel penal o de investigación del fenómeno terrorista, sino que son actos que no pueden ser calificados como tales por sus efectos.

Reflexión final

En primer lugar, resulta necesario establecer una definición internacional de terrorismo que elimine gran parte de los problemas actuales en materia de cooperación internacional y defina los aspectos esenciales de la problemática. De esta manera, por ende, se concretarán los principales rasgos de algunas de sus formas, como el ciberterrorismo.

Además, se debe cambiar la perspectiva y dejar de referir determinadas organizaciones como grupos terroristas. Esta etiqueta (*terrorista*) no describe ni contiene la gran variedad de actividades —muchas de ellas, criminales y violentas— que estas desarrollan. En este mundo de amenazas híbridas, se observa cómo los grupos combinan las tácticas terroristas con otras como la insurgencia, la guerra de guerrillas, el tráfico de drogas, etc. De modo que será más correcto hablar del terrorismo como táctica que convertirlo en un adjetivo por el que se defina una organización híbrida. En muchos casos, esta circunstancia ha conducido a que la sumisión del grupo en un determinado ámbito, como el militar, favorezca la sensación ilusoria de su derrota o disolución.

El ciberterrorismo debe ser concebido como una forma de terrorismo cuya comisión tiene lugar en el entorno *online*, pero cuyos efectos no difieren —en cuanto a su *leitmotiv*— de las acciones *offline*. En este, resulta más que necesario establecer definiciones universales que conduzcan a legislaciones homologas, ya que la red aumenta —aún más— la globalidad del fenómeno. La ciencia criminológica puede colaborar en esta tarea, ofreciendo análisis de las tácticas terroristas en escenarios *online*.

La irrupción de nuevas tecnologías relacionadas con Internet ha aumentado, sin lugar a duda, las capacidades de acción de los grupos terroristas y su rango de actividades, debiendo los Estados —en consonancia— adaptar sus legislaciones y herramientas de lucha contra el terrorismo.

*Luis Miguel Sánchez-Gil**

Subdirector de la Unidad de Análisis de la Conducta Criminal
Universidad de Salamanca

12/2021

4 de febrero de 2021

*Jaime Guedón Costell**

Grupo de presión tecnológico estadounidense: ¿una amenaza para la Unión Europea?

Grupo de presión tecnológico estadounidense: ¿una amenaza para la Unión Europea?

Resumen:

Los Estados Unidos de América tienen arraigados los *lobbies* en su sistema legislativo desde 1867 y cuentan con más de 100 años de experiencia tratando, controlando y utilizando estos grupos de presión, bastantes más que la Unión Europea.

Actualmente, la Unión Europea se halla en una guerra legislativa contra las influencias extranjeras que vienen a través de los grupos de cabildeo que presionan a los políticos de la eurozona. La situación es grave, pero podría llegar a ser crítica si no se lucha por conseguir una simbiosis adecuada entre las instituciones legislativas públicas europeas y estos grupos de presión que, con un control por parte de la Administración pública europea, podrían llegar a ser beneficiosos a la hora de crear nuevas políticas favorables para los ciudadanos de los Estados miembros.

Palabras clave:

Lobby, lobbies, grupos de presión, política pública, ciberseguridad, Unión Europea, Estados Unidos de América.

***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 US technological lobby, a threat to the European Union?

Abstract:

The United States of America has rooted the activity of lobbying in its legislative system since 1867 and has more than 100 years of experience of dealing, controlling, and using these lobbying groups, more than the European Union.

Currently, the European Union is in a legislative war against foreign influences coming through lobbying groups that influence politicians in the Eurozone. The situation is serious, but it could become critical if we do not fight to achieve a healthy symbiosis between the European public legislative institutions and these lobbies. Moreover, a more exhaustive control by European public administrations could become a deciding factor when wanting to create new policies beneficial to EU citizens.

Keywords:

Lobby, lobbies, public policy, cybersecurity, European Union, United States of America.

Tipos de grupos de cabildeo

Como explicó el politólogo alemán Von Beyme, existen varias categorías de grupos de presión (él estableció 63 divisiones distintas), pero todo parte de dos categorías principales: los grupos de presión sociales y los grupos de presión comunes. El primero intenta hacer cambiar de parecer y/o influenciar a los ciudadanos para que hagan presión a los políticos, haciendo que simpatizantes de estos grupos de presión apoyen a una causa o que se opongan. Y el segundo es el cabildeo tradicional, en el que las empresas privadas tratan, a través de los cabilderos, con el Gobierno, buscando un interés específico que normalmente se traduce en beneficios (económicos, sociales, políticos...)¹.

Por lo general, un grupo de presión social se dedica a promover intereses comunes que repercuten beneficiosamente en la población y en la legislación. Algunos de estos grupos en Estados Unidos son: Sierra Club, Citizens' Climate Lobby, Represent.us, entre otros. Uno de los grupos de presión con más repercusión en el intento de regular y mejorar el cabildeo en los Estados Unidos de América es Represent.us, el cual inició su labor, en 2011, con el borrador de la actual Acta de Anticorrupción Americana (AACA) y, hoy en día, lucha por un cabildeo transparente y sin corrupción, para que estas entidades valoren, luchen y pongan por delante el bienestar del ciudadano. Hoy en día cuenta con más de 500 000 miembros, más de diez actas aprobadas y, en 2018, consiguieron su victoria número 65 al conseguir aprobar otra acta a favor de la AACA².

Historia de los grupos de presión en los EE. UU.

El término *lobby*, o *cabildeo*, apareció en 1830. Este término hacía referencia a los pasillos de la Cámara de los Comunes del Parlamento británico, donde los cabilderos se reunían para conversar y discutir con los miembros del Parlamento en busca de influenciar sus decisiones sobre ciertos temas. Sin embargo, en Estados Unidos, el término *lobby* apareció durante la Guerra de Secesión estadounidense, entre 1868 y 1877. En aquella época, la mujer del general Ulysses S. Grant (18.º presidente de los Estados Unidos de América) no le dejaba fumar sus preciados puros dentro de la Casa

¹ DEL CAMPO, E. (s. f.). *Los grupos de presión*. Disponible en:

<https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf>

² Acta de Anticorrupción Americana. Disponible en: <https://represent.us/anticorruption-act/>

Blanca (por el olor que se impregnaba en el mobiliario) y el presidente empezó a dar paseos por los recibidores o *lobbies* (término en inglés que también hace referencia a la zona común de un hotel, llamado *recibidor* o *recepción*) del Willard Hotel, que se hallaba en las inmediaciones de la Casa Blanca. Aquel era el preciso momento en el que los cabilderos llevaban ante el poder ejecutivo del más alto nivel de los Estados Unidos de América las inquietudes e intereses privados de los grupos de presión; llegando a interesarles poder tener algún beneficio económico o incluso pudiendo sortear cierta ley de alguna manera, a expensas del Gobierno. Teniendo los cabilderos ese objetivo como prioridad, empezaban conversaciones amistosas con el presidente y durante estas le hacían llegar los intereses de sus empleadores (grupos de cabildeo) al presidente de los EE. UU., muchas veces en forma de favores amistosos y algunas otras como donaciones, sobornos, chantaje o amenazas³.

En los Estados Unidos ha existido la tradición de la actividad del cabildeo desde hace mucho tiempo y se entiende que esta práctica es la unión entre los grupos de presión comunes, los grupos de presión sociales, ciudadanos y los poderes públicos, como los congresistas, el presidente o personas involucradas en la política pública del país, trabajando conjuntamente para una actuación de la Administración pública más eficaz.

Historia de los grupos de presión en la Unión Europea

Los primeros grupos de cabildeo aparecieron en Europa durante la Comunidad Económica Europea (CEE), durante la década de 1970. Fue por aquel entonces cuando se empezó a planificar la unión económica y monetaria de la Unión Europea. Desde ese momento, y a pesar de ya existir el grupo de presión diplomático (creado para que todas las naciones pudiesen representar sus intereses ante las instituciones de la CEE), se empezaron a crear organizaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, etc.

Desde entonces, los EE. UU. vieron una gran oportunidad para poder representar sus intereses en el seno de un nuevo mercado en la eurozona. Todas estas organizaciones, tanto europeas como extranjeras, empezaron a interesarse en lo que tenía que decir la Comisión Europea y en el Parlamento Europeo (PE), que, aunque no tuvo poder legislativo pleno hasta 1990, tenía el poder de obstaculizar e influenciar a la Comisión

³ Center for Responsive Politics (2014). «Lobbying Timeline». Disponible en: https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying_timeline.php

Europea⁴. Entre 1984 y 1994 había más de 200 grupos de presión ejerciendo cabildeo directo en Bruselas⁵.

En 1992 entra en vigor el Tratado de Maastricht; la Comunidad Europea (CE) entiende de la importancia de los grupos de presión y empieza a implementar regulaciones sobre ellos, pero al carecer de base jurídica les resulta casi imposible controlarlos. A través del PE se incentivó a los grupos de presión a inscribirse en un registro opcional del mismo, detallando la información de sus actividades, y así podrían atender a las sesiones plenarias y debates del PE.

En 2008 se dan cuenta de la importancia de un registro que favorezca la transparencia de los grupos de presión y de sus actividades en la CE, y en 2011 se empezó tal registro. Hoy en día hay alrededor de 20 000 grupos de cabildeo (entre 20 000 y 30 000 cabilderos) influenciando en Bruselas⁶.

Regulación europea sobre los grupos de presión

Las primeras conversaciones sobre el control de los grupos de presión en la Unión Europea tuvieron lugar en 1989. En 1991 se lanza una propuesta para regular los grupos de presión, los cuales deberían inscribirse en un registro público anual, en el que se especificaba una norma de conducta para los grupos de cabildeo, mencionando lo que era correcto hacer y lo que no. También una guía hecha para evitar abusos, entre otros puntos.

Más tarde, en 1993, se hizo un comunicado en el que se propone definir más detalladamente las relaciones entre las partes de las instituciones y los grupos de presión.

No fue hasta 1996 que se lanzó de manera oficial la primera ley que regularía a los grupos de presión en Europa. Se creó un registro europeo de grupos de presión y un

⁴ Policy Department C of the Directorate General Internal Policies of the Union (DGIPU) of the European Parliament (2007). *Lobbying in the European Union*. Disponible en:

http://www.eurosfair.pr.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf

⁵ COEN, D. «The Evolution of the large firm as a political actor in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 4(1), 2007, pp. 91-108. Disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/135017697344253?needAccess=true>

⁶ NUÑEZ, J. (s. f.). *Evolución histórica de los lobbies en la UE*. Disponible en:

<https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/otros-contenidos/NEW2014336703.html>

código de conducta: «Personas que desean entrar en el Parlamento frecuentemente, con la intención de proveer de información a los miembros dentro del marco del mandato del Parlamento».

En 1999, la Unión Europea crea ciertas leyes para regular su propia administración y favorecer la transparencia, haciendo público qué tipos de reuniones tienen lugar en la Comisión Europea, qué temas se tratan en estas reuniones, a qué acuerdos llegan ambas partes...

En 2006 se creó la Iniciativa de Transparencia Europea del «libro verde». Este libro define el cabildeo como «toda actividad que intentase influenciar la creación de políticas y decisiones, en los procesos de las instituciones europeas». Los cabilderos o *lobbyists* ('lobistas') son definidos como «las personas que llevan a cabo las actividades de cabildeo, pudiendo trabajar en distintos tipos de entidades: consultoras, firmas de abogados, ONG, *think tanks*, grupos de presión o asociaciones de comercio»⁷.

Este libro dictamina que:

1. El cabildeo es una parte legítima del sistema democrático, dando igual quién realice esta actividad: ciudadanos individuales, compañías privadas, organizaciones civiles, otros grupos de interés o, inclusive, otras firmas que trabajan para un tercero.
2. Los cabilderos pueden ayudar a trasladar a las instituciones europeas problemas importantes que preocupan a la población o a los propios grupos de presión. Problemas que involucran a ciertos grupos de interés (intereses de los consumidores, ciudadanos con discapacidades, intereses medioambientales...) así pudiendo llegar a tener «voz» a nivel europeo⁸.

Regulación estadounidense sobre los grupos de presión

Acta de Regulación de Agentes Extranjeros (FARA, por sus siglas en inglés)

Se creó en 1938 y fue la primera acta que intentó regular a un nivel federal. La máxima de esta regulación era eliminar toda la propaganda fascista en toda la política

⁷ NESTEROVYCH, V. *EU standards for the Regulation of Lobbying*. pp. 97-107, 2015. Disponible en: https://www.academia.edu/37339449/EU_Standards_for_the_Regulation_of_Lobbying

⁸ NESTEROVYCH, V., *op. cit.*

norteamericana y de limitar la influencia de agentes extranjeros. Aunque esta regulación tenía un buen propósito, solo se centraba en la revelación del cabildeo y dejaba de lado la conducta de este. Esta acta definió a los agentes extranjeros como cualquier cabildero que ejerciera influencia. Los tres puntos que cubría esta regulación son: el registro de cualquier persona que trabajase para un agente extranjero (nombre, direcciones y clientes extranjeros). Una etiquetación adecuada de todos los documentos diseminados por un agente extranjero. Todos los agentes extranjeros deben anotar cualquier tipo de contacto (directo o indirecto) con los cabilderos, los días en los que tienen el contacto, las compensaciones que reciben, el dinero desembolsado, de qué asuntos hablan y con qué personas han trabajado, y de hacer toda esta información pública⁹.

Acta de Regulación Federal del Cabildeo (FRLA, por sus siglas en inglés)

En 1946 se propuso dar a conocer las identidades de los cabilderos que querían influenciar en la legislación de EE. UU. a través de los congresistas. Si alguien violase esta ley, se le impondría una multa de 5000 dólares o un año en la cárcel. Y no solo eso, sino que también se le prohibiría trabajar como cabildero durante los tres años siguientes. Al final, la FRLA fue declarada un acta ineficiente y bastante mal redactada¹⁰.

Pero no fue hasta 1966 que llegó la regulación que cambió de controlar la propaganda a controlar el cabildeo de base (cabildeo indirecto) y el efectuado en la Administración pública de los Estados Unidos de América (cabildeo directo).

En 1991, el Despacho de la Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos de América reveló la ineficacia de esta ley, demostrando que no había ninguna referencia de las actividades financieras del 60 % de los cabilderos registrados en esta acta. No se mostraba ningún gasto, salario, honorarios ni comisiones de un 90 % de los registrados. No se registraron gastos por publicidad o relaciones públicas de más del 94 % de los inscritos. Y, por último, solo el 32 % de los informes tenían información exacta de en qué y sobre qué leyes habían influido.

En 1995, el Congreso aprobó la Ley de Divulgación del Cabildeo (LDA, por sus siglas en inglés), o un acta mucho más precisa y que abarcaba de mejor manera más puntos importantes que su predecesora. Vino dada después de los escándalos sucedidos

⁹ Center for Responsive Politics, *op. cit.*

¹⁰ Center for Responsive Politics, *op. cit.*

durante la presidencia del expresidente Ronald Reagan (40.º presidente de los Estados Unidos de América, envuelto en el escándalo Wedtech), en la que hubo muchos contratos de cabilderos que venían del Gobierno (más conocido hoy en día como *puertas giratorias*, o, en inglés, *revolving doors*). Sus propuestas para poder controlar mejor a los grupos de presión fueron las siguientes: definiciones apropiadas y clarificación entre ser cabildero y hacer cabildeo. Entrega de informes financieros dos veces al año y una especificación y clasificación de qué condiciones tienen que pasar los cabilderos para ser registrados. Los cabilderos que representen los intereses de Gobiernos (o partidos políticos de otros países) seguirán registrándose en el Acta de Regulación de Agentes Extranjeros (FARA, por sus siglas en inglés). En cambio, los cabilderos que representan los intereses privados extranjeros deberán seguir el acta recién mencionada, la LDA¹¹.

El expresidente G. W. Bush (43.º presidente de los Estados Unidos de América) aprobó la nueva Acta legislativa de Transparencia y Responsabilidad, el 14 de septiembre de 2007. Esta acta establece lo siguiente: si un miembro del Senado decidiese cambiar de profesión a cabildero (que obligatoriamente debe registrarse), no tendría la posibilidad de hacer cabildeo a ningún miembro, oficial o empleado del Senado hasta que no transcurra un año después de haberse retirado. De la misma manera, un ministro miembro del Congreso no podría ostentar un puesto en el sector privado (inclusive tener negociaciones con el nuevo empleador) hasta que la persona que le vaya a reemplazar haya sido elegida, excepto si entrega un informe a la Secretaría del Senado y hace público su traspaso al sector privado en menos de tres días después de que las negociaciones hayan empezado¹².

La American Anti-Corruption Act (AACA) de 2011 promueve que no haya conflicto de intereses ni tráfico de influencias limitando las donaciones de los cabilderos y regula las campañas de financiación patrocinadas por los cabilderos. También pretende terminar con las puertas giratorias y aspira a conseguir que los políticos paren de aceptar dinero proveniente de intereses especiales, sobre las leyes que el mismo político regula o que está tratando en ese preciso momento (esta regulación fue apoyada por el grupo de presión social Represent.us).

¹¹ Center for Responsive Politics, *op. cit.*

¹² Center for Responsive Politics, *op. cit.*

Análisis

En la siguiente tabla se pretende analizar la situación actual de la Unión Europea, analizando su entorno con el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). De este modo se entendería el contexto en el que se haya la Unión Europea de una manera más específica y se conocería en que flaquea y cuáles son sus puntos fuertes.

En cada apartado se mencionan ciertas variables relevantes en el contexto europeo, habiendo valorado la importancia, la escalabilidad, la volatilidad y la correlatividad con el progreso legislativo en la Unión Europea.

DAFO

Debilidades	Amenazas
- Lentitud legislativa. - Diferentes intereses nacionales. - Euroescepticismo. - Falta de leyes eficaces.	- Competidores entrando en el mercado europeo. - Entrada de agentes externos. - Falta de leyes. - Servicios y productos sin regulación. - Cambio muy veloz del entorno. - Euroescepticismo. - Desarrollo tecnológico.
Fortalezas	Oportunidades
- Derechos sociales. - Búsqueda del estado de bienestar. - Sus ciudadanos como su recurso más importante. - Unión de fuerzas de distintos países. - Importancia geoestratégica.	- Unión Europea Federal. - Nuevos países para anexionarse. - Desarrollo tecnológico.

Tabla 1. DAFO. Fuente. Elaboración propia.

Variables

Las siguientes variables han sido escogidas teniendo en cuenta la motricidad y dependencia dentro del marco de este estudio. Todas estas variables se podrían considerar factores importantes, ya que una alteración dentro de estas mismas podría hacer que el resultado o la prospectiva de escenarios cambiase drásticamente. Por esa razón se consideran estas variables puntos importantes a los que tener en cuenta y analizar para poder saber cómo evolucionan, qué resultado tendrían y cómo determinarían el objeto de estudio.

Regulación europea de protección de datos

A la vista de la posible «invasión tecnológica» de EE. UU., Europa desarrolla nuevas regulaciones y contramedidas para poder parar una influencia monopolizadora, como podría ser la del grupo de presión tecnológico estadounidense en la eurozona.

Regulación europea de los grupos de cabildeo

Actualmente siguen sin estar regulados al 100 %. Se sigue buscando la manera adecuada de regular a estos grupos, sin cercenar su actividad pero limitando sus derechos y ampliando sus obligaciones.

Capacidad de los grupos de presión en Bruselas

Posiblemente a causa de la falta de legislaciones (por culpa de la lentitud con la que se aprueban las nuevas regulaciones, dada por los diferentes intereses y opiniones de los Estados miembros a la hora de llegar a acuerdos), Europa se ha convertido en los últimos años en un «bastión» de grupos de presión para hacer llegar sus intereses a la política europea.

Capacidad de los grupos de presión de los EE. UU.

Estos grupos llevan practicando el cabildeo desde 1870 y su política está muy ligada a esta actividad. Desempeñan un papel fundamental en la política pública y, desde los últimos 20 años, su influencia en países extranjeros ha crecido exponencialmente, viendo en ellos nuevas oportunidades para poder favorecer el crecimiento internacional de sus negocios. En este caso, de su grupo de presión tecnológico (representado, en este análisis, por GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft).

Lentitud legislativa

Dado que Europa es una unión de países con soberanía e intereses propios, se tarda un determinado tiempo en que todos los jefes de Gobierno, eurodiputados y ministros europeos se pongan de acuerdo para llegar a la mejor solución para todos.

Falta de legislación

Dada la lentitud a la hora de crear nuevas legislaciones, en algunas ocasiones hay una falta de legislación sobre algún tema específico. Es verdad que se intenta prever creando leyes y regulaciones antes de que aparezca el problema, pero en estos tiempos, caracterizados por su veloz y constante cambio, nuevas situaciones emergen mucho más rápido.

Demografía

Europa es una zona muy poblada y con una alta densidad de jóvenes. Un gran porcentaje de su población tiene acceso a las nuevas tecnologías y por ello a los servicios y productos que las empresas del grupo tecnológico estadounidense tienen que ofrecer. Es un mercado con una demanda muy alta que se puede permitir pagar los servicios y productos de estas empresas.

Diferentes intereses de los Estados miembros

Europa es una unión de países en la que cada uno de ellos tiene sus propios intereses y/o beneficios que tener en cuenta para su país y población. Aun estando dentro del marco de la Unión Europea, a la hora de llegar a acuerdos se puede llegar a tardar un tiempo considerable. Lo que beneficia a un país, le puede perjudicar a otro. Por eso mismo se tarda en encontrar la solución adecuada para cada situación.

Importancia geoestratégica

Dada su situación geográfica, el continente europeo siempre ha tenido una posición estratégica muy favorecedora, teniendo vías de comunicación y comercio con casi todos los países del planeta. También es uno de los principales destinos de inmigración, dado su alto nivel de bienestar.

Oportunidad de negocio

Al no ser Europa un competidor claro en el ámbito tecnológico, los demás grupos de presión de otros países ven en Europa una gran oportunidad de entrar y poder llegar a monopolizar el mercado o, por lo menos, conseguir un alto margen de beneficios.

Competencia

Hay grupos de presión tecnológicos influenciando en Bruselas para favorecer que aparezcan leyes beneficiosas para sus empleadores. Diferentes empresas tienen diferentes intereses, y lo que le puede beneficiar a una, le puede perjudicar a otra.

Desarrollo tecnológico

Ofrecer los últimos servicios y productos tecnológicos da una ventaja operativa y estratégica sobre la competencia que aún no puede ofrecerlos. También puede ser determinante a la hora de decidir qué regulación y/o empresa dará un mejor servicio a la población europea.

Conclusiones

Por todo lo visto en la tabla del análisis DAFO y las variables expuestas anteriormente, y haciendo una correlación entre estos datos, se puede llegar a deducir la situación actual del objeto de estudio y detallar los obstáculos con los que se encuentran hoy en día y, al conocer estos problemas, proponer soluciones acordes para intentar solucionar la situación desventajosa (en la que se halla la Unión Europea), que hemos analizado: Europa se halla en una posición bastante delicada. EE. UU., habiendo tenido más de 100 años de experiencia con grupos de presión funcionando como agentes extranjeros a la legislación pública, ha sabido aprovechar la situación que se presentaba en Europa. Una Europa joven, recién formada y no totalmente construida a su plenitud, es decir, sin infraestructura legal en ciertos ámbitos de sus instituciones legales.

Por ello, EE. UU., con buen criterio estratégico, decidió enviar a sus grupos de presión a Bruselas y, de esta manera, conseguir intereses a través de la influencia de compañías privadas en países extranjeros. Unos países que albergan un porcentaje de entre el 60 %

y el 80 % de ciudadanos que se consideran clase media¹³, con unos ingresos anuales suficientemente altos para poder comprar los productos y/o servicios de las empresas privadas representadas por los grupos de presión.

Europa, siendo el continente más joven en servirse de los grupos de presión dentro de su sistema legislativo, no consiguió crear a tiempo regulaciones eficaces en restringir y controlar las influencias de estos grupos de cabildeo dentro de sus instituciones públicas. Por esa razón, se encuentra en una situación en la que países que son potencias mundiales y que cualquiera de estos países podría ser hegemónico a escala mundial, tienen tanta influencia dentro del sistema legislativo europeo que hasta los propios políticos europeos no son capaces de controlar en su plenitud estos grupos.

Teniendo en cuenta la situación mundial de hoy en día, se podría considerar que existe una guerra económica entre EE. UU. y China, pero también se podría considerar que se está desplegando una guerra legislativa a menor escala en Europa, siendo Bruselas el lugar donde se desarrolla esta batalla.

Si la situación actual se prolonga sin conseguir ningún cambio, podría empeorar de manera considerable. Los grupos de presión cada vez conseguirían más influencia y poder, hasta que casi fuese imposible hacerles frente legislativamente. En este escenario, los grupos de presión conseguirían que las autoridades legislativas europeas no aprobasen leyes suficientemente restrictivas para estos grupos de influencia y, así, disponer de mucha más maniobrabilidad legal y menos regulaciones sobre las nuevas tecnologías, productos y servicios que ofrecen.

Por esa razón, y teniendo en cuenta el bienestar de los ciudadanos europeos, se debería trabajar hacia una meta más favorable y realista para Europa. Lo más interesante sería un escenario en el que los políticos europeos luchan por regular los grupos de presión y no sean cómplices de sus intereses privados. Este escenario equilibraría, un poco, la balanza en esta guerra legislativa, pudiendo llegar a reducir levemente la cantidad de grupos de presión en la capital de Europa, debido a unas regulaciones eficientes a la hora de controlar la influencia de los grupos de presión en las instituciones europeas.

¹³ VALLS, J. F. «El ascenso y declive de las clases medias de Europa y Latinoamérica», *Forbes*, 2019. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/el-ascenso-y-declive-de-las-clases-medias-de-europa-y-latinoamerica/>

Para llegar a esta meta, se deberían hacer ciertos cambios importantes en las regulaciones europeas de cabildeo. En primer lugar, se debería crear un registro totalmente obligatorio para todo agente que deseara influir en alguna institución europea o en cualquiera de sus empleados, detallando cuándo, dónde y con quién se mantienen reuniones y qué temas se tratan en las mismas, junto con un registro trimestral de sus balanzas de pagos, y en qué han gastado su dinero.

Respecto a las puertas giratorias, se estima beneficioso considerar la supresión de estas. Los políticos europeos que han trabajado más de diez años dentro de las instituciones europeas no podrán ser contratados por los grupos de presión para hacer presión en sus antiguos compañeros de trabajo.

Al término de las negociaciones de los distintos acuerdos, se debería firmar un contrato en el que se justifique el dinero que va a ser usado y en el que se especifique para qué se utilizaría. Dado que el tema de transparencia es un tema candente actualmente en el Parlamento Europeo, se debería garantizar que el dinero tiene un uso adecuado, teniendo que entregar un informe detallado del dinero que se ha empleado después de los seis meses de su uso. De no haber una firma de contrato, o no se entregase el informe tras los seis meses, o incluso se detectase alguna incongruencia en el informe, se debería proceder a abrir una investigación legal tanto al grupo de presión como al político, empresas y/o personas involucradas en la gestión de ese dinero.

En última estancia, sería oportuno crear una comisión especial para el Reglamento y Cumplimiento del Cabildeo en Europa (RECCE) en la que tanto el Parlamento Europeo como la Comisión Europea operaran conjuntamente (como colegisladores), pero a la vez con independencia de ambas instituciones para dificultar los contactos de los grupos de presión y asegurar la transparencia de tal comisión.

Si se siguiese este plan, se estima que estas regulaciones podrían estar promulgadas para antes de 2030.

Hasta hoy no se ha llegado a regular eficientemente a los grupos de presión, no porque no hubiese suficiente infraestructura legal o porque no sean totalmente transparentes con sus actividades económicas, sino por la simple razón de que hubiese otros intereses dentro de las instituciones europeas que van muy acorde con los de los grupos de presión, pudiendo impedir su regulación por algún tipo de beneficio.

*Jaime Guedón Costell**
Analista de inteligencia

13/2021

5 de febrero de 2021

*Alberto Guerrero Martín**

La marina del cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos y la guerra naval asimétrica

La marina del cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos y la guerra naval asimétrica

Resumen:

La estrategia marítima de Irán se basa en los principios de la guerra asimétrica. Llevada a la práctica en gran parte por la rama naval de la Guardia Revolucionaria Islámica, busca convertir a Irán en el líder hegemónico de la región. No obstante, los riesgos de confrontación con países más poderosos, como Estados Unidos (EE. UU.), son muchos, por lo que las amenazas iraníes de cerrar la navegación a través del golfo Pérsico y el estrecho de Ormuz no llegan a materializarse nunca. Y esto se debe a las limitadas capacidades militares y económicas de Irán frente a EE. UU., Israel o Arabia Saudí.

Palabras clave:

Irán, Estados Unidos, enjambre, estrecho de Ormuz, golfo Pérsico.

***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 Navy of the Islamic Revolutionary Guards Corps and the Asymmetric Naval Warfare

Abstract:

The maritime strategy of Iran is based on the principles of asymmetric warfare. Carried out mainly by the naval branch of the Islamic Revolutionary Guard, it seeks to make Iran the hegemonic leader in the region. However, the risks of confrontation with more powerful countries, such as the United States (USA), are many, so Iranian threats to close navigation through the Persian Gulf and the Strait of Hormuz never materialize. And this is due to Iran's limited military and economic capabilities against the US, Israel, or Saudi Arabia.

Keywords:

Iran, United States, swarming, Strait of Hormuz, Persian Gulf.

Introducción

Las prioridades estratégicas de Irán se basan en «consolidar el régimen» y «ser el líder regional interactuando en escenarios concretos»¹. Para alcanzar estos dos objetivos, desde el punto de vista marítimo opera dos fuerzas navales independientes: la Armada de la República Islámica de Irán (IRIN, por sus siglas en inglés), la rama naval del Artesh; y la Armada de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGCN, por sus siglas en inglés), creada en 1985. El comandante del IRIN es el contralmirante Hossein Khnzadi, y el del IRGCN, el contralmirante Aireza Tangsir. El IRGCN defiende el empleo de una doctrina asimétrica para garantizar la seguridad iraní en el golfo Pérsico. Por su parte, el IRIN desarrolla una doctrina mucho más convencional. Ambas tienen las capacidades suficientes para influir en el estrecho de Ormuz, punto vital para el flujo de recursos y el comercio internacional². Las dos marinas sufrieron un importante proceso de reorganización en el año 2007. No obstante, el objeto de este trabajo será el análisis de la doctrina y estrategia del IRGCN, quien a lo largo de los años se ha visto favorecido políticamente sobre el IRIN, lo que le ha permitido adquirir armamento avanzado y mejores plataformas para desarrollar sus capacidades asimétricas³.

El IRIN, a pesar de dotarse de tres submarinos rusos clase Kilo en 1991 y de mejorar sus capacidades, está lejos de ser una marina de aguas azules, ya que cuenta con un pequeño presupuesto. Por su parte, el IRGCN sí ha alcanzado mayores éxitos, como la introducción en los años noventa del misil antibuque C-802, barcos de misiles Houdong en 1997, la prueba del torpedo propulsado por cohetes Shkval en 2004 o la introducción de los misiles balísticos antibuque Khalij-e Fars en 2014, además de aumentar el número de embarcaciones explosivas no tripuladas y de vehículos aéreos de ataque y vigilancia⁴.

El IRGCN está formado por unos 20 000 miembros y, aunque ha mejorado notablemente su armada desde el final de la guerra con Irak, ha preferido ser una fuerza que confía en alcanzar sus objetivos mediante el empleo de pequeñas plataformas armadas con una variada panoplia de armas. Es el principal operador de los cientos de lanchas de ataque

¹ ECHEVERRÍA, Carlos. «Las prioridades estratégicas de Irán», *Revista General de Marina*, diciembre de 2020, pp. 925-926.

² Office of Naval Intelligence. *Iranian Naval Forces. A tale of two navies*, 2017, p. 5.

³ Office of Naval Intelligence. *Iran's Naval Forces. From guerrilla warfare to a modern naval strategy*, 2009, p. 1.

⁴ CONNELL, Michael; NADIMI, Farzin; MILLER, John. «Iran's Asymmetric Naval Response to Maximum Pressure», Washington Institute for Near East Policy, junio 2020. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-asymmetric-naval-response-maximum-pressure>

rápido que Irán posee, aunque también opera con barcos de mayor calado, como son los diez barcos de misiles de la clase Houdong comprados a China. Originariamente armados con misiles C802, Irán los ha mejorado dotándolos de misiles Ghader ASCMs⁵.

La atención en los últimos años ha estado focalizada en el desarrollo del programa nuclear iraní, pero durante esos años Irán se dedicó a organizar importantes ejercicios navales, como el tan publicitado ataque a una maqueta del portaaviones norteamericano *Nimitz*. Además, todos los indicios apuntan a que utilizó su marina militar para reforzar a los rebeldes huthi en Yemen o para interceptar al mercante *Maersk Tigris* en el estrecho de Ormuz, demostrando lo que es capaz de hacer en las aguas del golfo Pérsico⁶. A pesar de las sanciones económicas, Irán ha seguido con la modernización de sus dos flotas con un marcado carácter disuasorio, amenazando la seguridad de unas aguas vitales para el flujo del petróleo, ya que en las costas del golfo Pérsico se produce aproximadamente la cuarta parte del petróleo mundial, con las graves consecuencias que esto podría tener para la economía mundial si Irán controlase esta región. Sin embargo, esta estrategia naval no se limita solo al golfo Pérsico, ya que también se extiende a Yemen y al golfo de Adén.

El objetivo de la profunda reorganización de las dos marinas militares llevada a cabo desde 2007 fue el de eliminar superposiciones y redundancias en las responsabilidades de ambas, mejorando así su eficacia⁷. A partir de 2007, Irán asignó a sus fuerzas navales regiones geográficas específicas en las que desarrollar sus actividades: el IRGCN recibió la responsabilidad exclusiva sobre el golfo Pérsico, y el IRIN sobre el golfo de Omán y el mar Caspio. Sin embargo, compartieron responsabilidades en el estrecho de Ormuz. Estas asignaciones geográficas han influido también en las distintas estrategias, misiones y unidades navales con las que cuentan ambas marinas⁸.

Estrategia

La estrategia del IRGCN no es más que una «extensión de la estrategia de defensa de Irán, que busca disuadir ante un ataque marítimo, la escalada rápida si falla la disuasión

⁵ Defence Intelligence Agency. *Iran military power*, 2019, pp. 51-54.

⁶ Office of Naval Intelligence. *Iranian Naval Forces...*, op. cit., p. 5.

⁷ LAYTON, D. M. «Iran's Hybrid Naval Force: Flexibility is the Key to Sea Power», *Canadian Forces College*, 2015, p. 8.

⁸ Office of Naval Intelligence. *Iranian Naval Forces...*, op. cit., p. 11.

y librar una guerra prolongada si es necesario». Para ello será fundamental aprovechar las características geográficas de las aguas bajo su responsabilidad y el empleo de una doctrina asimétrica, ya que se las tendría que ver con unas fuerzas navales tecnológicamente muy superiores. Mediante el uso de pequeñas plataformas móviles y aprovechando las poco profundas aguas del golfo Pérsico y las angostas aguas del estrecho de Ormuz, los mandos del IRGCN se ven en condiciones de vencer a sus posibles enemigos⁹. Irán es plenamente consciente de sus debilidades económicas, militares y tecnológicas tras años de sanciones, por lo que ha de recurrir a este tipo de estrategias que le pueden resultar muy beneficiosas a corto plazo, aunque se antoja difícil que pudiese resistir un conflicto de mayor envergadura contra un rival como EE. UU., que ha desplegado recientemente el submarino nuclear *USS Georgia*, de la clase Ohio. Además, el pasado 3 de enero Christopher Miller, secretario de Defensa interino de los EE. UU., anunció que el portaaviones *USS Nimitz* permanecería desplegado en Oriente Medio ante las recientes amenazas emitidas por Irán contra Donald Trump y otros miembros del Gobierno de EE. UU.¹⁰.

Esta estrategia, puesta en práctica en los últimos 20 años por Irán, ha sido desarrollada a partir de las lecciones aprendidas en la guerra contra su vecino Irak en los años ochenta, donde enjambres de lanchas Boghamman 49 de origen sueco y tripuladas por miembros de la Guardia Revolucionaria Islámica, también conocidos como *sepah* o *pasdaran*, atacaron a petroleros de Kuwait y Arabia Saudí, países que entonces apoyaban a Irak, con el objetivo de debilitar la economía de su adversario, en lo que fue conocida como la *guerra de los petroleros*. En este escenario, el 14 de abril de 1988 la fragata *FFG 58 USS Samuel B. Roberts* sufrió la explosión de una mina. Según EE. UU., en la zona se encontraron minas del tipo M 08, «cuyos números de serie concordaban con el de las minas encontradas en el *Iran Ajr*», barco de transporte iraní abordado un año antes por una sección SEAL mientras fondeaba minas en aguas internacionales. A consecuencia del incidente del *USS Samuel B. Roberts*, EE. UU. lanzó una operación de castigo, conocida como PRAYING MANTIS, que resultó el combate naval más importante tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y que se saldó para Irán con la

⁹ Office of Naval Intelligence. *Iranian Naval Forces...*, op. cit., p. 21.

¹⁰ «What to Make of the Latest Uptick in Iranian Aggression». Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/what-make-latest-uptick-iranian-aggression>

pérdida de una fragata, otra con graves daños y el hundimiento de una patrullera lanzamisiles, «sin que ningún buque estadounidense resultara alcanzado»¹¹.

Como resultado de la guerra contra Irak, Irán identificó una serie de requisitos para sus fuerzas navales, que son los que ha adoptado principalmente el IRGCN: uso de importantes cantidades de misiles antibuque; lanchas rápidas fuertemente armadas con cohetes o misiles antibuque; amplios números de plataformas para colocar minas; mejora de sus capacidades submarinas, mediante el uso de diversos tipos de submarinos y sensores; plataformas de difícil localización, como vehículos sumergibles y aéreos no tripulados; una mejora en la formación de su personal; mejoras en la tecnología y en las comunicaciones y coordinación de su personal, o la «importancia de la iniciativa», pero también tratar de evitar choques frontales con una potencia superior¹².

Esta forma de actuar de las fuerzas navales de Irán se vio plasmada años después en el ejercicio MILLENIUM CHALLENGE 2002, organizado por el Mando Conjunto de Fuerzas de Estados Unidos (USJFCOM) entre julio y agosto de 2002. El ejercicio consistió en un conflicto entre EE. UU. y un país sin definir del golfo Pérsico. Al mando del bando que representaba al país del golfo Pérsico se puso al teniente general (retirado) Paul K. Van Riper, que, consciente de su inferioridad frente al otro bando, decidió atacar con enjambres de lanchas rápidas en ataques suicidas contra la flota adversaria, además de realizar ataques masivos de misiles antibuque desde la costa. «Los jueces del ejercicio determinaron que un portaaviones nuclear, diez escoltas y cinco buques de asalto anfibio fueron hundidos»¹³.

Con estas premisas, el IRGCN se marca como objetivo la disuasión ante un posible ataque contra las aguas iraníes «proyectando una imagen de fuerza militar» y advirtiendo de las graves consecuencias económicas que este hecho podría acarrear. Sus oficiales no han dudado en aludir a las capacidades de Irán para cerrar o atacar barcos comerciales en el estrecho de Ormuz abocando a una segura crisis económica¹⁴.

Por el estrecho de Ormuz transitan más de 17 millones de barriles de petróleo diarios, por lo que las amenazas iraníes de cerrar el estrecho dotan al país de una poderosa

¹¹ PÉREZ TRIANA, Jesús. «Irán y la guerra naval asimétrica», *Revista General de Marina*, julio de 2011, pp. 90-91.

¹² HAGHSHENASS, Fariborz. «Iran's Asymmetric Naval Warfare», *Policy Focus* 87, septiembre de 2008, p. 6.

¹³ PÉREZ TRIANA, Jesús, *op. cit.*, pp. 87-88.

¹⁴ Office of Naval Intelligence. *Iranian Naval Forces...*, *op. cit.*, p. 22.

herramienta de presión política a la que recurre con periodicidad¹⁵. No obstante, es poco probable que Irán recurriese a cerrar por completo el tráfico por el estrecho de Ormuz, lugar por el que transitan buena parte de sus exportaciones, ya que las consecuencias económicas que esta acción tendría se dejarían sentir en una economía que depende básicamente de las exportaciones de crudo¹⁶. Para Irán sería más conveniente llegar a un acuerdo político con sus vecinos árabes para acabar con décadas de tensión con EE. UU. y otras potencias occidentales. La interrupción del comercio en el golfo Pérsico tendría unas consecuencias catastróficas para su ya debilitada economía y tampoco sería capaz de mantener un conflicto armado sostenido con EE. UU., Reino Unido y los países árabes del golfo Pérsico¹⁷.

Doctrina

Dadas las condiciones de inferioridad en las que se encuentran frente a posibles enemigos como los EE. UU., país al que no podría infligir una derrota naval, los líderes del IRGCN han propiciado una doctrina asimétrica que hunde sus raíces en la guerra contra Irak en los años ochenta, como se señaló anteriormente. En ella se ven reflejados los principios clásicos de la guerra irregular, como son «la sorpresa, el engaño, la rapidez, flexibilidad y el uso de unidades altamente móviles y maniobrables». Es una doctrina que va a enfatizar el golpe rápido y por sorpresa y la posterior fuga, o la «acumulación de un gran número de armas poco sofisticadas para abrumar las defensas enemigas». Esta acumulación de numerosas y pequeñas unidades navales ha sido descrita en numerosas ocasiones como «enjambres de pequeñas embarcaciones»¹⁸. Así, Irán tendrá que recurrir al uso de minas y al aprovechamiento de la velocidad, maniobrabilidad y sigilo de las lanchas rápidas frente a buques más grandes y pesados, como los que pueda operar EE. UU. en la zona, además de utilizar grandes números de estas lanchas para abrumar al enemigo. Dentro de la doctrina asimétrica iraní también entran en juego conceptos tales como *espíritu revolucionario*, *yihad* y *martirio*¹⁹.

¹⁵ JORDÁN, Javier. «Estrategias de Irán en la zona gris del conflicto: su dimensión marítima», *Revista General de Marina*, noviembre de 2018, p. 734.

¹⁶ Office of Naval Intelligence. *Iran's Naval Forces. From guerrilla warfare...*, op. cit., p. 3.

¹⁷ CORDESMAN, Anthony H. «The Iranian Sea-Air-Missile Threat to Gulf Shipping», informe del Center for Strategy and International Studies (CSIS), 2015, p. 1.

¹⁸ Office of Naval Intelligence. *Iranian Naval Forces...*, op. cit., p. 23.

¹⁹ Office of Naval Intelligence. *Iran's Naval Forces. From guerrilla warfare...*, op. cit., p. 6.

Asimismo, es importante la amenaza antiacceso y de negación aérea (A2/AD, por sus siglas en inglés), ya que impide el acceso del enemigo en una zona determinada.

La filosofía del sacrificio y del sufrimiento se encuentra ampliamente en la «escatología chií y en la cultura iraní», viéndose reforzada desde la Revolución islámica de 1979 a través de interpretaciones radicales del islam, y se plasmó en los numerosos ataques suicidas perpetrados por miles de voluntarios iraníes durante su guerra con Irak, en la creencia de que el martirio por su religión era un deber de todo verdadero creyente. Esta filosofía ha sido moldeada por los *pasdaran*, quienes creen que la tecnología, las habilidades o el entrenamiento no son suficientes para el éxito militar, «si se utilizan sin la implementación adecuada del factor humano, moldeado decisivamente por el islam». Así, y desde 2004, los líderes militares y políticos iraníes llevaron a cabo una profunda revisión de estos conceptos, agregando nuevos elementos obtenidos de los ataques suicidas de la insurgencia iraquí y palestina e incluso de Al Qaeda. Además, se llevó a cabo una importante campaña pública para reclutar voluntarios dispuestos al martirio que, según estadísticas oficiales, consiguió reclutar a más de 53 000 voluntarios locales y extranjeros²⁰.

Las estrategias de ataque en enjambre (*swarming*) fueron descritas por vez primera por John Arquilla y David Ronfeldt en su obra *Swarming & The Future of Conflict*, donde indicaban que el enjambre, aunque aparentemente «amorfo», es realmente una estructura «deliberadamente estructurada y coordinada, así como una forma estratégica de golpear en todas las direcciones»²¹. Irán suma cientos de embarcaciones ligeras, bien civiles o militares, capaces de actuar de manera coordinada, que pueden causar importantes daños económicos en la región en las que están presentes, así como a las marinas desplegadas en el golfo Pérsico. Recuerdan en muchos aspectos a las conocidas manadas de submarinos alemanes que durante la Segunda Guerra Mundial acecharon a los convoyes aliados.

Los requisitos fundamentales para llevar a cabo un ataque en enjambre son: «poder golpear a un adversario desde múltiples direcciones gracias a un gran número de

²⁰ ARASLI, Jahangir. «Obsolete Weapons, Unconventional Tactics, and Martyrdom Zeal: How Iran would Apply its Asymmetric Naval Warfare Doctrine in a Future Conflict», George C. Marshall European Center for Security Studies, abril de 2007. Disponible en:

<https://www.marshallcenter.org/en/publications/occasional-papers/obsolete-weapons-unconventional-tactics-and-martyrdom-zeal-how-iran-would-apply-its-asymmetric-naval>

²¹ ARQUILLA, John; RONFELDT, David. «Swarming & the Future of Conflict», 2000, p. VII.

pequeñas unidades que puedan coordinarse y comunicarse entre sí, y ser capaces no solo de actuar en operaciones de combate, sino también como elementos de vigilancia y observación. Además, el objetivo final de un ataque en enjambre puede centrarse más en acabar con la cohesión del adversario que la destrucción física de este»²².

Al igual que los japoneses frente a los rusos en batallas como las de Puerto Arturo y Tsushima, Irán trataría de emplear una «táctica del débil» que bien podría cosechar los éxitos que Japón tuvo contra Rusia empleando torpederos y minas. Estaría recuperando conceptos propios de la Jeune École francesa, con la que París pretendió hacer frente a la otrora todopoderosa Royal Navy²³. Esta doctrina francesa de finales del siglo XIX y principios del XX abogaba por el empleo de pequeños barcos, torpederos por lo general, que harían frente a los poderosos acorazados de la Royal Navy. Doctrina revolucionaria entonces y que se ajusta perfectamente a las necesidades y planteamientos de la IRGCN en la actualidad. Se confiaba en la relativa dificultad para avistar a esos pequeños buques, el bajo coste de estos y en la posibilidad de poder construirlos en un número elevado, consiguiéndose plantear un serio desafío a las marinas más potentes del momento²⁴.

Con esta doctrina, Irán, utilizando minas, lanchas rápidas y misiles, podría infligir importantes daños a marinas como las de EE. UU. a cambio de unos costos relativamente pequeños, ya que un combate convencional entre las dos marinas estaría fuera de lugar. Así, y mediante estrategias propias de la zona gris, Irán pretende controlar el estrecho de Ormuz, apoyándose también en su complicada geografía. Los fines buscados por Irán con esta estrategia se orientan a proteger al país y al régimen de los ayatolás de injerencias extranjeras y fortalecer su papel como gran potencia en la región. Irán no cuenta con unas fuerzas convencionales poderosas y su economía no está lo suficientemente desarrollada. Por tanto, si quiere enfrentarse a sus principales adversarios, EE. UU., Israel o Arabia Saudí, solo lo puede hacer en la zona gris del conflicto. Y esto se traduce en actuaciones tendentes a influir en los sistemas políticos de sus enemigos, en operaciones de influencia, en *proxy wars*, ciberataques, asesinatos selectivos fuera de sus fronteras o «disuasión militar coercitiva». Pero si nos limitamos a

²² *Ibid.*, pp. 22-23.

Ver también: PÉREZ TRIANA, Jesús, *op. cit.*

²³ CONTE, Augusto. «Irán resurge de sus cenizas», *Global Strategy*, 2020. Disponible en: https://global-strategy.org/iran-resurge-de-las-cenizas/#_ftn6

²⁴ GONZÁLEZ, Agustín Ramón. «Política naval europea a comienzos del siglo XX», *Cuaderno n.º 15 del Instituto de Historia y Cultura Naval*, 1991, pp. 28-33.

la estrategia puramente marítima, habría que distinguir las actuaciones llevadas a cabo por sus intermediarios de Hezbolá en el Líbano y los huzíes en Yemen y las llevadas a cabo por el IRGCN. Si Hezbolá fuese dotada de la necesaria capacidad antibuque, «incrementaría la flexibilidad estratégica de la República Islámica de Irán en términos de disuasión frente a Israel vía intermediario (*proxy*)»²⁵. Y lo mismo ocurriría con los huzíes en relación con Arabia Saudí, donde Irán «desgasta y ocupa ancho de banda político y militar de Arabia Saudí y Emiratos»²⁶.

Durante los últimos años, el IRGCN ha centrado sus adquisiciones navales en cuatro capacidades: embarcaciones de ataque rápido, embarcaciones pequeñas, misiles antibuque y minas. Capacidades que, si bien en solitario serían ineficaces contra un adversario dotado de superior tecnología, sí serían efectivas si se empleasen conjuntamente en «espacios operativos reducidos como el golfo Pérsico o el estrecho de Ormuz»²⁷. Las especiales características geográficas de la región, como son lo angosto del estrecho de Ormuz y la poca profundidad de las aguas del Golfo, a lo que se añade una multitud de ensenadas, bahías, pequeñas calas y un sinfín de islas, facilitan la acción de una fuerza naval ofensiva de las características planteadas.

Dado que el IRGCN no tiene como objetivo proyectar poder marítimo e influencia regional, tareas de las que se encarga el IRIN, sino controlar y proteger las aguas del estrecho de Ormuz y el golfo Pérsico, se ha dotado de numerosos buques patrulla muy maniobreros, veloces y con una considerable potencia de fuego. También comparte el uso de minisubmarinos con el IRIN. Esto se complementa con una gran cantidad de baterías de misiles de crucero para la defensa costera, «móviles y fáciles de ocultar». Con el tiempo, Irán será capaz de desarrollar u obtener misiles con mayor alcance y precisión, lo que le permitirá cubrir el golfo Pérsico y el de Omán. Esta combinación del poder naval del IRGCN hace de esta marina una herramienta asimétrica para tener en cuenta y capaz de contrarrestar a las fuerzas navales convencionales de la región²⁸.

Como reconoce el analista Michael Connell, la base de la estrategia marítima iraní ha sido «arreglárselas con lo que hay», como el uso de misiles de defensa costera, lanchas rápidas, profusión de minas y submarinos de pequeño tamaño, además de aprovecharse

²⁵ Durante la guerra de Líbano de 2006, Irán suministro misiles antibuque a Hezbolá que causaron graves daños en la corbeta israelí *INS Hanit*.

²⁶ JORDÁN, Javier, *op. cit.*, pp. 724-731.

²⁷ Office of Naval Intelligence, *Iranian Naval Forces...*, *op. cit.*, p. 27.

²⁸ LAYTON, D. M., *op. cit.*, pp. 10-11.

de las ventajas que la geografía del golfo Pérsico proporciona. Todo esto juega en favor de las tácticas asimétricas iraníes, que darían lugar a emboscadas con pequeñas unidades, que atacarían y se darían a la fuga rápidamente, tácticas propias de grupos guerrilleros llevadas a un conflicto marítimo. Connell señala también otra peculiaridad de las fuerzas navales iraníes, que no es otra que su mando y control descentralizado, delegándose más autoridad a los comandantes de nivel inferior. Esto puede traer consigo serios problemas, ya que el IRGCN suele recompensar a comandantes agresivos tendentes a correr riesgos²⁹.

En los últimos años, Irán ha amenazado con relativa frecuencia con ataques a la libertad de navegación. En mayo y junio de 2019 fue acusado de atacar con minas Ipa a varios mercantes en el golfo de Omán. Al mes siguiente, el IRGCN incautó un petrolero con bandera del Reino Unido en el estrecho de Ormuz como respuesta al apresamiento por este país de un petrolero iraní cerca de Gibraltar³⁰. Los roces entre Irán y EE. UU. se están volviendo constantes. Sin embargo, el nivel de descentralización que tienen las dos marinas iraníes hace difícil precisar a qué nivel se han autorizado estas operaciones. En cada momento en el que el país sufre presiones a nivel nacional echa mano de su marina de guerra para «hostigar a otros países en un esfuerzo por aumentar las tensiones, crear unidad nacional y desviar la atención de otros problemas». Y estos problemas en la actualidad son la inflación, el elevado desempleo de su población, las sanciones y la COVID-19, que están haciendo mucho daño a una economía que depende básicamente del petróleo³¹.

Conclusiones

El 4 de enero del presente año, el IRGCN apresó un petrolero de bandera surcoreana con la excusa de estar contaminando las aguas del Golfo con productos tóxicos. Lo que se esconde detrás de esta nueva —y no última— acción del IRGCN es la polémica en torno a los cerca de 7000 millones de dólares que bancos surcoreanos tienen congelados

²⁹ CONNELL, Michael; NADIMI, Farzin; MILLER, John, *op. cit.*

³⁰ CORDESMAN, Anthony H. «Iran and the changing of military balance in the Gulf», informe del CSIS, marzo de 2019, p. 127. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/20200326_Iran_Gulf_Net_Assesment.Complete.Reduced.GH6%281%29.pdf?NYletbt9Ym.zLwS0ZoPFkH4yH2GOCFe4

³¹ CONNELL, Michael; NADIMI, Farzin; MILLER, John, *op. cit.*

a causa de las sanciones impuestas por EE. UU. a su sector petrolero³². El juego se repite e Irán vuelve a tratar de ejercer presión para lograr levantar unas sanciones impuestas durante la Administración Trump. Y esa presión la ejerce a través de parámetros de guerra asimétrica, que parecen ser para Irán uno de los medios que concibe para defenderse o atacar a sus múltiples enemigos, y es una estrategia que parece no limitarse únicamente a sus fuerzas navales, sino que tiende a englobar a todo su sistema militar. Quizá la nueva Administración Biden sea más proclive a levantar las sanciones, revirtiendo todo lo andado por su antecesor Trump, pero, mientras tanto, Irán seguirá tensando la cuerda en busca de lograr sus objetivos y alcanzar sus prioridades estratégicas.

A pesar de las provocaciones iraníes, la posibilidad de una escalada militar en el golfo Pérsico se antoja difícil, ya que Irán es consciente de sus debilidades militares y económicas tras años de sanciones frente a rivales como EE. UU., Israel o Arabia Saudí. Irán juega una estrategia de disuasión y no parece que vaya a renunciar a su programa nuclear ni a sus deseos de convertirse en la potencia rectora de la zona, pero eso no quiere decir que se vaya a embarcar en un conflicto naval de envergadura con EE. UU. No obstante, sí que puede hacer mucho daño en la región mediante el empleo de una estrategia asimétrica original, en la que se mezclan elementos tan dispares como el fervor religioso y el martirio con elementos propios de la guerra irregular. Con este proceder estaría en condiciones de causar importantes bajas a sus potenciales enemigos y alterar en buena medida la economía regional y mundial. Irán ha demostrado ser un maestro en la guerra irregular llevada al mar, a pesar de las dificultades que este tipo de guerra puede tener en espacios marítimos. EE. UU. ha tomado buena nota de ello, algo que quizá otras armadas con intereses en la región deberían hacer si no quieren llevarse una desagradable sorpresa.

*Alberto Guerrero Martín**

Doctor en Historia Contemporánea

³² Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-iran-captura-petrolero-corea-medio-tensiones-entre-paises-202101041606_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F

14/2021

8 de febrero de 2021

*Beatriz Navarro Sanz**

**El liderazgo en tiempos de
pandemia: cambios y nuevas
tendencias para el siglo XXI**

**El liderazgo en tiempos de pandemia: cambios y nuevas
tendencias para el siglo XXI**

Resumen:

La crisis de la COVID-19 ha generado cambios y nuevas tendencias en el liderazgo. En el escenario internacional, las organizaciones internacionales han ejercido un liderazgo muy tímido, al mismo tiempo que las principales potencias mundiales no han ejercido un liderazgo global. El liderazgo colaborativo o cooperativo de finales del siglo xx ha sido sustituido por el liderazgo competitivo. En Europa, el liderazgo de la Unión Europea (UE) está en crisis desde hace años, lo que se ha reflejado en sus sucesivas crisis. Si bien, existe un hilo de esperanza y optimismo para que la UE refuerce su papel y su función tras sus últimas actuaciones para superar las secuelas de la COVID-19. Por último, desde una perspectiva nacional, el liderazgo femenino ha destacado en diferentes países como Alemania, Finlandia, Taiwán o Nueva Zelanda, al mismo tiempo que hemos asistido al reforzamiento del hiperliderazgo populista, a la consolidación de un liderazgo cívico o ciudadano y al liderazgo desinteresado, honesto y discreto de colectivos como el personal sanitario, el personal de limpieza, el personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los militares, los transportistas, los empresarios o el personal de los supermercados.

Palabras clave:

COVID-19, liderazgo global, liderazgo asimétrico, liderazgo femenino, hiperliderazgo.

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

Leadership in times of pandemic: changes and new tendencies for the 21st century

Abstract:

The COVID-19 crisis has generated changes and new tendencies in leadership. On the international stage, international organizations have exercised very timid leadership, while the major world powers have not exercised global leadership. The collaborative or cooperative leadership of the late 20th century has been replaced by competitive leadership. In Europe, the leadership of the European Union (EU) has been in crisis for years, which has been reflected in its successive crises. However, there is a thread of hope and optimism for the EU to reinforce its role and its function after its latest actions to overcome the aftermath of COVID-19. Finally, from a national perspective, female leadership has stood out in different countries such as Germany, Finland, Taiwan, or New Zealand, while we have witnessed the reinforcement of populist hyper-leadership, the consolidation of civic or citizen leadership and the disinterested, honest, and discreet leadership of groups such as medical and health staff, cleaning staff, security forces, militaries, transporters, businesspeople, or supermarket staff.

Keywords:

COVID-19, global leadership, competitive leadership, European leadership, asymmetric leadership, female leadership, populist hyper-leadership, civic leadership.

A modo de introducción: la crisis de la COVID-19 como una oportunidad histórica para repensar el liderazgo

El liderazgo no es un concepto fácil de definir, de ahí que algunos autores como Warren Bennis señalasen que «el liderazgo es como la belleza, nadie la puede definir, pero cuando alguien la ve, la reconoce»¹. Sin embargo, las diferentes teorías que han abordado el liderazgo a lo largo de la historia sí han señalado que el liderazgo debe caracterizarse por la iniciativa, la proactividad, la decisión, la honestidad, el rigor, la empatía, la solidaridad, la sinceridad, la lealtad o el valor, entre otros. Asimismo, a pesar de sus diferentes teorías y enfoques, autores clásicos del liderazgo como Maquiavelo, Weber, Pareto o Mosca ya coincidían en la idea de que el liderazgo era esencial en contextos cambiantes y complejos como es, sin duda, el que hoy vivimos con la pandemia.

La crisis de la COVID-19 supone un reto sin precedentes en el siglo XXI, puesto que su alcance, dimensión e intensidad han sido tan elevados que, en opinión de algunos expertos, podría tratarse del mayor desafío tras la Segunda Guerra Mundial. En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von Der Leyen, «un virus mil veces más pequeño que un grano de arena»² cuestiona los cimientos de las sociedades contemporáneas. En este contexto, las organizaciones internacionales, los líderes mundiales o los ciudadanos han promovido medidas extraordinarias y actitudes de adaptación y resiliencia que han sido objeto de debate, generándose cambios y nuevas tendencias en el liderazgo. De lo que no cabe duda es de que, en tiempos de múltiples crisis como la sanitaria, económica, social o de gobernanza derivadas de la COVID-19, son necesarios liderazgos responsables, coherentes, conscientes y resilientes, capaces de influir y movilizar a la sociedad para garantizar la seguridad y el bienestar colectivo.

Por tanto, la crisis de la COVID-19 nos muestra importantes cambios y nuevas tendencias en el liderazgo, que abordaremos desde un enfoque transversal, holístico e integrado y desde una triple perspectiva: internacional, europea y nacional. El interés del tema radica en que la crisis de la COVID-19 representa una oportunidad histórica para

¹ DURÁN RODRÍGUEZ, M. «El liderazgo y su papel en la construcción de organizaciones en aprendizaje», Revista Costarricense de Psicología, 2006. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/4767/476748703006.pdf> (Consultado el 23 de noviembre de 2020).

² VON DER LEYEN, U. «Building the world we want to live in: A Union of vitality in a world of fragility», 2020. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655 (Consultado el 23 de noviembre de 2020).

repensar y fortalecer el liderazgo, no solo para abordar las secuelas de la COVID-19 con eficacia y coherencia, sino también para sentar las bases que permitirán superar los desafíos y retos del mundo del siglo XXI, en el que se han acabado las certezas y los individuos se sienten vulnerables ante lo nuevo y desconocido.

El tímido liderazgo de las organizaciones internacionales en un contexto de vacío de poder

Las instituciones creadas tras la Segunda Guerra Mundial no han ejercido un liderazgo eficaz y coherente en el contexto de la crisis de la COVID-19. La gran mayoría de las organizaciones internacionales se han visto desafiadas y desbordadas por la crisis de la COVID-19. Si bien debemos considerar que la crisis de las organizaciones internacionales no es un fenómeno reciente, sí se ha agudizado notablemente como consecuencia de la pandemia, dejando al descubierto sus debilidades y sus fallos estructurales y de funcionamiento.

Así pues, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha sido criticada por su liderazgo disfuncional, debido a su incapacidad para coordinar una respuesta a nivel global para, en primer lugar, combatir la COVID-19 y, más tarde, sentar las bases de la reconstrucción económica y social. Algunos expertos han sostenido que se trata de una organización excesivamente diplomática y, por tanto, demasiado lenta en su toma de decisiones.

Por su parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT) no ha sido capaz de diseñar e implementar protocolos de actuación que guiasen a los diferentes Gobiernos para reactivar el turismo con las máximas garantías de seguridad y con las premisas básicas de la calidad, seguridad e innovación. El turismo es un sector clave para la recuperación económica y social en la gran mayoría de países, incluyendo algunos en desarrollo. Además, también se han echado en falta campañas de concienciación y sensibilización más claras y eficaces para promover el turismo responsable y sostenible, habida cuenta de que, en la actualidad, las nuevas tecnologías son un recurso de valor incalculable para promover ideas, compartir experiencias, incentivar actitudes o fomentar principios.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tampoco ha liderado la puesta en marcha de planes de acción conjuntos para garantizar unas condiciones seguras y equitativas en la vuelta a los colegios, especialmente necesarios en los países en desarrollo, en los que las niñas se han visto

particularmente afectadas. La UNESCO debe fomentar y proteger el derecho a la educación de todos los niños y niñas en el mundo.

Por último, en lo que respecta a las organizaciones internacionales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) debería reforzar su liderazgo impulsando la armonización de las legislaciones laborales para garantizar los derechos y las garantías de los trabajadores en un contexto de incertidumbre e incremento del desempleo, lo que afectará a la calidad de vida de millones de personas en el mundo. Asimismo, debería elaborar más programas de ayuda e incentivos para el empleo dirigidos especialmente a los colectivos más vulnerables y perjudicados por la crisis de la COVID-19, que sirviesen de referencia e inspiración para los Gobiernos nacionales.

Por tanto, en un orden internacional en el que las organizaciones internacionales no van a desaparecer, pero sí podrían volverse irrelevantes, es fundamental repensar su liderazgo, lo que implica llevar a cabo reformas que refuercen y relegitimen su papel y función en el escenario internacional para que sean capaces de dar respuestas eficaces y coherentes a futuras crisis complejas. Los ejes clave para la reforma de las organizaciones internacionales deben basarse en rediseñar las estructuras de la gobernanza multinivel, incrementar la colaboración y participación de la sociedad civil y los actores no estatales en la toma de decisiones, aumentar su financiación, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, simplificar y agilizar los procedimientos o dar un mayor peso y protagonismo a los países emergentes para reflejar los nuevos equilibrios de poder en el escenario internacional del siglo XXI. Aquí es importante tener en cuenta que, si las reformas de las organizaciones internacionales se llevan a cabo con éxito y se relegitima su papel y su función, volverían a ser marcos de referencia para los Gobiernos y la ciudadanía, contrarrestando el creciente auge de los nacionalismos y populismos en los diferentes países.

Junto con el tímido liderazgo de las organizaciones internacionales, nos encontramos con que ninguna de las principales potencias en el escenario internacional como Estados Unidos, China, Rusia o la Unión Europea han ejercido un liderazgo global para coordinar respuestas o consensuar estrategias para salvar vidas y proteger las economías. Mientras que algunos expertos, como Javier Solana³, se refieren a la idea de un vacío

³ SOLANA, J. «Del G20 al liderazgo global: un vacío que urge llenar», 2020. Disponible en https://dobetter.esade.edu/es/g20-liderazgo-global?_wrapper_format=html (Consultado el 23 de noviembre de 2020).

de liderazgo en el escenario internacional, otros, como Joseph Nye⁴, aluden a la idea de competición y rivalidad entre las potencias que se ha manifestado de manera clara y evidente en la lucha por conseguir recursos sanitarios y lograr una vacuna segura y eficaz, especialmente China y Estados Unidos. La guerra comercial y la batalla por el 5G ha tenido su continuación en la crisis de la COVID-19, lo que ha llevado a algunos expertos a referirse a la denominada *guerra fría vírica*. Según el semanario *The Economist*, «Donald Trump ha estado más interesado en culpar a China por la pandemia que en coordinar una respuesta internacional»⁵. Por tanto, el liderazgo competitivo ha sustituido al liderazgo cooperativo o colaborativo instaurado desde la segunda mitad del siglo xx, si bien es cierto que la victoria de Joe Biden en Estados Unidos supone un hilo de esperanza para volver a un liderazgo más colaborativo en los próximos años, en el que Washington retome su compromiso de siete décadas con el orden mundial y ejerza un liderazgo democrático y responsable. El liderazgo global de Joe Biden se apoyará probablemente en la diplomacia y el multilateralismo si tenemos en cuenta la trayectoria y perfil del nuevo presidente.

Sin embargo, más allá de las organizaciones internacionales y de las principales potencias mundiales, sí se ha observado un mayor liderazgo por parte de las empresas multinacionales, las ONG, las organizaciones del tercer sector u organizaciones de la sociedad civil global para impulsar la empatía y la solidaridad y proteger los derechos y libertades de los individuos. Diferentes líderes a nivel mundial de ámbitos tan diversos como las finanzas, el deporte o el medioambiente, tales como Ana Botín, Pau Gasol o Greta Thunberg, han liderado campañas de concienciación e iniciativas para ofrecer respuestas sólidas a las diferentes crisis generadas por la COVID-19.

Hacia un liderazgo más democrático, transparente y solidario en Europa

En Europa ya no contamos con los grandes líderes del siglo xx como Churchill, Kohl o Mitterrand, sino que el liderazgo europeo lleva años sumergido en una profunda crisis que se ha manifestado en la crisis económica y financiera, la crisis de refugiados o, en

⁴ NYE, J. «El otro cambio de poder global», 2020. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-technology-threats-to-us-national-security-by-joseph-s-nye-2020-08/spanish?barrier=accesspaylog> (Consultado el 24 de noviembre de 2020).

⁵ «Global leadership is missing in action», *The Economist*, 2020. Disponible en <https://www.economist.com/special-report/2020/06/18/global-leadership-is-missing-in-action> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

la actualidad, la crisis de la COVID-19. El liderazgo europeo fue considerado por diferentes expertos como insuficiente al inicio de la pandemia, puesto que la UE fue incapaz de ofrecer una estrategia basada en la coordinación y el consenso a los Estados miembros para garantizar el suministro de medicamentos o material médico o facilitar la toma de decisiones en los Estados miembros con complejas estructuras territoriales en los que la cogobernanza ha fallado. La falta de liderazgo de la UE agravó, una vez más, la creciente desafección de los ciudadanos hacia el proyecto europeísta, lo que abre una ventana de oportunidad a los nacionalismos y populismos que es, sin duda, uno de los mayores riesgos para la supervivencia de la UE.

Sin embargo, el lanzamiento de diferentes iniciativas desde Bruselas como el Plan de Recuperación para Europa o Next Generation EU, dotado de 750 000 millones de euros; las nuevas prioridades y orientaciones del nuevo marco presupuestario plurianual 2021-2027; el Programa SURE; la creación del programa EU4Health 2021-2027; la participación en el mecanismo COVAX; el Fondo Social Europeo Plus, o los recursos adicionales para el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) han supuesto un punto de inflexión para el liderazgo de la UE y, concretamente, instituciones como la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE) han fortalecido su liderazgo y sentado las bases para la reconstrucción económica y social de Europa.

Por tanto, la UE ha conseguido reforzar su liderazgo con diferentes iniciativas y propuestas dirigidas a la sostenibilidad económica y el bienestar social, no solo orientadas al corto plazo, sino también al medio-largo plazo, para crear una Europa más fuerte y unida. Sin embargo, es necesario ir más allá de actuaciones y medidas concretas, teniendo que emprender la UE un proceso de transformación y renovación que le permita ejercer un liderazgo más transparente, más cercano, más solidario y democrático con las estructuras, mecanismos e instrumentos normativos adecuados. Los desafíos y retos de la COVID-19 constituyen una oportunidad única para que la UE reinvente el proyecto europeo y lo convierta en ilusionante. La UE debería adoptar un enfoque pansocial y transversal para proteger a sus ciudadanos e incrementar su calidad de vida, desarrollando el pilar social que tanto demanda la ciudadanía y visibilizando de manera más clara su acción y sus medidas. Solo así los ciudadanos podrán comprender el papel de Europa y su potencial para dar una respuesta común a 27 Estados miembros. En definitiva, se trata de, a través del liderazgo europeo, poner en valor los beneficios y

las ventajas que ofrece un proyecto de integración sin precedentes en el mundo y la historia.

Junto con el mayor compromiso y voluntad por parte de las instituciones europeas para reforzar su liderazgo, los Estados miembros, superados los momentos iniciales de descoordinación y tensión, parecen más proclives a colaborar y liderar proyectos de recuperación y resiliencia para superar las secuelas de la COVID-19. Sin embargo, desde una mirada más crítica, se trata de un liderazgo desigual o asimétrico, porque solo algunos países, entre los que podemos destacar Alemania y Francia, han apostado por incrementar su liderazgo en Europa para armonizar respuestas e impulsar iniciativas conjuntas. En este sentido, Angela Merkel y Emmanuel Macron presentaron una «ambiciosa propuesta de recuperación de la UE»⁶ que ha servido de base para la propuesta de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, para el Plan de Recuperación para Europa, convirtiéndose en un acuerdo histórico.

Especial mención también merecen las asociaciones y fundaciones pro-Europa que también han liderado iniciativas y medidas para impulsar la acción conjunta y fortalecer el proyecto europeo, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Académicos y expertos europeos también han formulado recomendaciones y orientaciones que han sido fundamentales para diseñar e implementar las directrices de recuperación en Europa.

El liderazgo femenino, el hiperliderazgo populista y el liderazgo cívico en la esfera nacional

A nivel nacional, es especialmente destacable el liderazgo femenino en países como Alemania, Finlandia, Taiwán o Nueva Zelanda. Angela Merkel, en Alemania, se dirigió a los alemanes con un discurso memorable y se tomó desde el inicio la amenaza como un desafío grave y pasó rápidamente a la acción, formando un Gobierno paralelo con los presidentes de los 16 *länder*, activó todos los recursos sanitarios del país y movilizó a las empresas de biotecnología y las universidades del país.

Sanna Marin, la primera ministra más joven del mundo, reaccionó pronto en Finlandia y lideró diferentes campañas a través de las redes sociales para fomentar la

⁶ «The Merkel-Macron plan to bail out Europe is surprisingly ambitious», *The Economist*, 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2020/05/21/the-merkel-macron-plan-to-bail-out-europe-is-surprisingly-ambitious> (Consultado el 22 de noviembre de 2020).

concienciación ciudadana y la responsabilidad individual. Tsai Ing-Wen, al ver lo que sucedía en China, encabezó proyectos firmes y eficaces para contener el virus lo antes posible y producir equipos y material médico. Finalmente, Jacinda Ardern, primera ministra neozelandesa, adoptó una política de comunicación muy transparente e inclusiva, fortaleciendo la unidad política y los lazos de colaboración con los ciudadanos.

Por tanto, existen cuatro elementos que son fundamentales en el liderazgo femenino en tiempos de crisis: capacidad para tomar decisiones de manera temprana y consensuada; diálogo con la sociedad civil claro y transparente; unidad política; y, por último, el fortalecimiento de la poligobernanza, que implica la colaboración y la participación entre los poderes públicos, las empresas y la sociedad civil. Así pues, es, con carácter general, un liderazgo más democrático, más colaborativo, más transparente y responsable. Condiciones, todas ellas, imprescindibles para gestionar una crisis, fortalecer los lazos sociales, incrementar el bienestar colectivo y, en última instancia, mejorar la calidad de las democracias.

Liderazgo que, además, no solo se ha limitado al ámbito político, sino que también son muchas las mujeres que han liderado la gestión de la pandemia y sus múltiples crisis en los hospitales, las residencias de ancianos o los centros escolares. Así pues, el liderazgo femenino requiere un mayor protagonismo y visibilidad, reconociendo su valor añadido para gestionar las crisis.

Por otro lado, a nivel nacional, también hemos asistido al reforzamiento de los hiperliderazgos populistas. Los hiperliderazgos populistas tienden a simplificar los problemas de la realidad política y social. La simplificación del pensamiento es consecuencia de la primacía de la tesis de MacLuhan de que «el medio es el mensaje»⁷. Sin embargo, a pesar de que hemos asistido a un refuerzo en la etapa inicial de la pandemia de los hiperliderazgos populistas, lo cierto es que su gestión y liderazgo han sido más que cuestionados. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto los límites del populismo, puesto que su fórmula para proporcionar soluciones simples a problemas complejos no sirve para contener una pandemia global, al igual que su narrativa no ha sido coherente, puesto que ha sido desacreditada por científicos y médicos.

⁷ LARA MILKO, A. «McLuhan, “el medio es el mensaje” y el impacto de la tecnología en la publicidad actual», 2016. Disponible en: <https://medium.com/@AJLaraMilko/mcluhan-el-medio-es-el-mensaje-y-el-impacto-de-la-tecnolog%C3%ADa-en-la-publicidad-actual-cad70d6da726> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

Líderes como Donald Trump en Estados Unidos, Boris Johnson en Reino Unido o Jair Bolsonaro en Brasil han recibido críticas por parte de otros líderes y expertos. Boris Johnson se vio obligado a abandonar la idea de la *herd immunity*, o ‘inmunidad colectiva’, por sus inmanejables efectos en el National Health System (NHS) y la economía. Su estrategia para combatir la crisis de la COVID-19 fue criticada por expertos del Imperial College London. Donald Trump o Jair Bolsonaro han dado consejos a la población de poca o nula evidencia científica.

Sin embargo, también debemos considerar que el miedo, la incertidumbre y el empeoramiento de la calidad de vida que podrían caracterizar al mundo postcoronavirus, podrían favorecer al populismo en la medida en que las personas traten de aferrarse a alternativas más radicales que les prometan mayor bienestar y seguridad, volviendo a reforzarse los hiperliderazgos populistas. El populismo no desaparecerá tras la crisis de la COVID-19, como tampoco los hiperlíderes que lo abanderan.

También debemos referirnos al liderazgo ciudadano o cívico, puesto que los ciudadanos han sido capaces de innovar acciones y medidas para proteger la salud y la economía y han exigido la cogobernanza a los poderes públicos para superar las secuelas de la COVID-19. Muchos ciudadanos han demostrado actitudes proliderazgo como buscar soluciones innovadoras y creativas, actuar con honestidad y transparencia, asumir responsabilidades, fomentar consensos o motivar especialmente a las personas que se encuentran en circunstancias o condiciones más desfavorables. Especial mención merece el liderazgo desinteresado, anónimo, discreto y responsable de colectivos como el personal sanitario, el personal de limpieza, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los militares, los transportistas, los empresarios o el personal de los supermercados. Todos ellos merecen, sin duda, el agradecimiento y el reconocimiento de la sociedad por su liderazgo en tiempos complejos.

La revista *Fortune* ha elaborado la lista de los 25 grandes líderes del mundo en 2020, dedicada a las personas que «realizaron tremendos actos de ingenio, coraje y compasión»⁸ para combatir la pandemia. En el primer puesto de la lista se encuentra el doctor Li Wenliang, oftalmólogo del hospital de Wuhan, debido a que fue de los primeros médicos en China en advertir de la gravedad de la COVID-19. Sus advertencias

⁸ «World's 25 Greatest Leaders: Heroes of the pandemic», *Fortune*, 2020. Disponible en <https://fortune.com/worlds-greatest-leaders/> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

condujeron a su detención, y, más tarde, su muerte debido a la COVID-19 causó una profunda consternación en la opinión pública mundial. Su valentía y coraje inspiraron al mundo y le convirtieron en uno de los héroes de la pandemia. Otro de los nombres que aparecen en la lista es el de Mary Barra, directora ejecutiva de General Motors, destacando su proactividad e iniciativa para producir respiradores en la empresa en el menor tiempo posible, lo que permitió salvar muchas vidas. El único español que aparece en la lista es el chef José Andrés, que, a través de su ONG World Central Kitchen, ha proporcionado alimentos a los colectivos más afectados por la crisis de la COVID-19. La cocina solidaria de José Andrés ha sido todo un ejemplo de liderazgo y colaboración en tiempos difíciles. Finalmente, también podemos mencionar a Amadou Sall, director del Instituto Pasteur de Senegal, que ha mantenido una actitud de liderazgo para coordinar la pandemia en el continente africano y poner en marcha diferentes proyectos para disponer de pruebas diagnósticas.

Conclusiones

Para concluir, tan solo añadir y matizar que la historia ha demostrado que las crisis también generan oportunidades y, por tanto, la COVID-19 podría ser un golpe de realidad para reflexionar y repensar diferentes cuestiones, entre ellas, el liderazgo del siglo XXI. Hoy, más que nunca, el liderazgo debe ser adaptativo, colaborador, diverso e innovador; y el líder del mundo en la era postcoronavirus deberá tener cualidades como la honestidad, la integridad, el compromiso, la fortaleza o la responsabilidad para garantizar el bienestar y la seguridad, así como para generar emociones y sentimientos positivos en la ciudadanía. *The Economist* ya señaló que, «con carácter general, los líderes que se han tomado en serio la pandemia han experimentado un aumento en su tasa de aprobación»⁹.

Liderazgo que no solo debe involucrar a los poderes públicos, sino también a las organizaciones de la sociedad civil, las empresas o las organizaciones del tercer sector. Un liderazgo compartido que permita tomar decisiones consensuadas, justas e inclusivas para encontrar soluciones coherentes y eficaces en futuras crisis complejas.

⁹ «Covid-19 has given most world leaders a temporary rise in popularity», *The Economist*, 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/05/09/covid-19-has-given-most-world-leaders-a-temporary-rise-in-popularity> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

De lo contrario, un liderazgo errático e imprevisible podrá tener un enorme impacto en las sociedades contemporáneas, con efectos inmanejables e irreversibles en la gestión de los futuros desafíos del siglo XXI, como ya hemos visto con la crisis de la COVID-19. Es, por tanto, una de las lecciones que tenemos que aprender de la crisis de la COVID-19, que el liderazgo no es un privilegio sino una responsabilidad, y que debe ejercerse desde un marco ético y moral de referencia.

*Beatriz Navarro Sanz**

Graduada en Relaciones Internacionales
Máster en Políticas Públicas de Seguridad y Defensa

15/2021

9 de febrero de 2021

*Fernando Prieto Arellano**

**El desafío de Biden en Oriente Medio.
Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de
Abraham y el pragmatismo de la nueva
geopolítica regional**

El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional

Resumen:

El nuevo presidente de Estados Unidos, Joe Biden, se encontrará en Oriente Medio con un panorama heredado de la Administración Trump y con el que tendrá que hacer un gran ejercicio de pragmatismo. Por un lado, parece una situación inviable, pero, analizada con detenimiento, tal vez el anterior mandatario estadounidense ha allanado el camino a su sucesor para alcanzar soluciones y fomentar el equilibrio geoestratégico en la región.

Palabras clave:

Acuerdo del siglo, Acuerdos de Abraham, acuerdo nuclear, pragmatismo.

***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.

Joe Biden's challenge in the Middle East. From the Agreement of the Century to the Abraham Accords and the pragmatism of the new regional geopolitics

Abstract:

The new president of the United States, Joe Biden, will find in the Middle East a scenario inherited from the Trump Administration and with which he will have to do a great exercise in pragmatism. On the one hand, it seems an unaffordable situation, but carefully analysed, perhaps the former US president has paved the way for his successor to reach solutions and promote geostrategic balance in the region.

Keywords:

Agreement of the Century; Abraham Accords; Nuclear Agreements, Pragmatism.

Los hechos consumados como eje de la política exterior en Oriente Medio

Cuando, el 28 de enero de 2020, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, presentó su Acuerdo del siglo para solucionar el conflicto palestino-israelí (denominado oficialmente «Paz para la prosperidad. Una visión para mejorar las vidas de los pueblos israelí y palestino»)¹, se esperaba (o se conjeturaba) con que sería muy mal acogido tanto por el mundo árabe como por el conjunto de la comunidad islámica y, sobre todo, por la comunidad internacional. Sin embargo, la realidad fue muy distinta y se pudo ver de inmediato que el documento se encontró con un recibimiento mejor de lo que se podría haber esperado antes de su publicación.

Evidentemente, la Liga Árabe y la Unión Africana condenaron el plan de Trump y lo calificaron en muy duros términos, hasta el punto de que el secretario general del organismo panárabe, Ahmed Aboul Gheit, lo definió como «un gran desperdicio de los derechos legítimos de los palestinos en su territorio»², mientras que la organización panafricana, por medio del presidente de la Comisión de la UA, Musa Faki Mahamat, afirmó que este documento «ignora los derechos legítimos del pueblo palestino y constituye una grave violación de los derechos fundamentales»³.

En términos similares se manifestaba la Unión Europea, que, en un comunicado de su alto representante para la Política Exterior, Josep Borrell, publicado el 4 de febrero, señalaba que el plan de Trump viola el derecho internacional y contradice la visión europea sobre la solución de los dos Estados, por lo cual instaba a continuar buscando una solución al conflicto que provenga del diálogo bilateral y de un acuerdo entre las partes⁴.

¹ Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperty/> (Última visita: 4/1/2021).

² Disponible en: <https://www.dw.com/es/plan-de-trump-desperdicio-de-los-derechos-de-palestinos/a-52184526> (Última visita: 4/1/2021).

³ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200203/473282177121/union-africana-plan-de-trump-para-palestina-es-grave-violacion-de-derechos.html> (Última visita: 4/1/2021).

⁴ «The European Union calls on both sides to re-engage and to refrain from any unilateral actions contrary to international law that could exacerbate tensions. We are especially concerned by statements on the prospect of annexation of the Jordan Valley and other parts of the West Bank. In line with international law and relevant UN Security Council resolutions, the EU does not recognise Israel's sovereignty over the territories occupied since 1967. Steps towards annexation, if implemented, could not pass unchallenged. The European Union will continue to support all efforts aimed at reviving a political process in line with international law, which ensures equal rights, and which is acceptable to both parties». Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/73960/MEPP:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20on%20the%20US%20initiative (Última visita: 4/1/2021).

Reparemos en la reacción de Emiratos Árabes Unidos, Baréin y Arabia Saudí. El primero (con el apoyo del segundo) consideró el plan de Trump como un «importante punto de partida para el regreso a las negociaciones dentro de un marco internacional dirigido por Estados Unidos», como manifestaba el mismo 28 de enero en un comunicado la embajada emiratí en Washington⁵. Igualmente significativa fue la reacción de Riad, que subrayaba su respaldo a las negociaciones directas entre israelíes y palestinos bajo los auspicios de Estados Unidos y descartaba que la solución al conflicto pudiera venir por la vía militar, lo que por un lado supone un mensaje a Israel para que no siga ejerciendo un agresivo expansionismo, en particular en Cisjordania, pero también se envía otro a los palestinos (muy en particular al movimiento islamista Hamás), cuya praxis de ataques a objetivos israelíes y su idea de no abandonar la acción violenta como epítome final en caso de no prosperar sus aspiraciones políticas están totalmente superadas y obsoletas, esencialmente porque se ha demostrado que son inútiles⁶.

El verano de 2020 fue extraordinariamente interesante para ver cómo dicho apoyo más o menos sosegado o más o menos claro y concreto al plan de Trump se traducía en la firma de los denominados Acuerdos de Abraham, por los cuales Emiratos y Baréin establecen relaciones diplomáticas con Israel, con quien formalizan unos acuerdos económicos, financieros y sobre todo de seguridad —tutelados y patrocinados por Estados Unidos— que suponen un punto de inflexión en el escenario geoestratégico de la región.

Ese cambio de narrativa tiene un motivo muy claro: Irán, que, desde hace mucho tiempo, es el enemigo común de todos estos países y contra el cual todos ellos concentran sus esfuerzos para evitar que siga penetrando en el mundo árabe, como ya lo ha hecho totalmente a las claras en Siria y Líbano, y de una manera muy activa y cada vez más evidente en Irak, y teniendo en cuenta la partida de ajedrez que saudíes y emiratíes juegan en Yemen con los iraníes.

Tras Emiratos y Baréin, un país árabe y africano, Sudán, considerado hasta ahora casi un paria de la comunidad internacional, anunciaba su reconocimiento de Israel, con el que establecía relaciones diplomáticas y, al mismo tiempo, salía de la lista negra estadounidense de naciones que patrocinan el terrorismo. El pasado 10 de diciembre,

⁵ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/01/29/actualidad/1580297938_818559.html (Última visita: 4/1/2021).

⁶ *Ibid.*

Donald Trump anunciaba que Marruecos hacía lo propio con Israel y, a cambio, y saltándose todo lo establecido por la ONU, Washington reconocía la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental.

Doce meses y una pandemia demoledora (y aún muy viva y activa) después, Estados Unidos tiene un nuevo presidente, Joe Biden. Israel acudirá de nuevo a las urnas en marzo, una vez fracasado el Gobierno de coalición acordado por el primer ministro, Benjamín Netanyahu, y el líder centrista Benny Gantz. El secretario general de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y negociador jefe palestino, Saeb Erekat, falleció el pasado 10 de noviembre víctima del coronavirus... La geopolítica, en suma, es otra, bastante diferente a lo que era en enero de 2020 y, al igual que entonces, el conflicto palestino-israelí ya no está en el centro del escenario porque ya no da más de sí en el ámbito de las relaciones internacionales y de las diversas narrativas de cada uno de los actores implicados.

Ahora, como antes, pero quizá más claramente, el enemigo común tanto de Estados Unidos como de Israel, y también de buena parte de sus (viejos o nuevos) aliados árabes, es Irán, y precisamente por ello estos países se han visto obligados, impelidos, forzados o estimulados a cambiar o renovar sus criterios. Es necesario, quizá, actualizar algunos de los viejos temas y cambiar roles o modificarlos. Y, sobre todo, es necesario también sopesar y analizar en qué medida una nueva Administración estadounidense, completamente distinta a la anterior, mantiene los mismos criterios que esta en cuestiones levantinas, aunque sea de una forma más atemperada, mejor presentada, menos agresiva, pero en definitiva similar o igual. En suma, este es el desafío que se le presenta a Joe Biden en Oriente Medio.

Los Acuerdos de Abraham, una forma dulcificada de asumir el plan de Trump

La «visión» de Donald Trump, un ejemplo de áspero unilateralismo

La «visión» de Donald Trump tenía un claro componente de unilateralidad, de imposición, de una solución no pactada a un conflicto —el palestino-israelí— que nunca se ha resuelto plenamente y, cuando se ha estado más o menos cerca de solucionarlo (Acuerdos de Oslo de 1993), ha sido mediante una negociación bilateral patrocinada (o tutelada) por Estados Unidos.

El cambio que Trump dio a la situación se basó en cuatro principios básicos:

- Unilateralidad de la oferta.
- Carácter irrechazable e innegociable de la misma.
- Parcialidad en favor de una de las partes implicadas en el conflicto: Israel.
- Cláusula dineraria, entendida como un elemento determinante para aceptar el acuerdo.

Dicho de otro modo: Trump, que ya había trasladado desde Tel Aviv a Jerusalén la embajada de Estados Unidos en Israel; que, de este modo, reconocía a la Ciudad Santa como capital, única y unificada, del Estado judío y que, en su documento para solucionar el conflicto, reconocía de hecho la ampliación del Estado de Israel con la anexión de tierras ocupadas en Cisjordania y su prolongación hasta el valle del Jordán, ofrecía a la parte palestina, así como a Egipto y Jordania (los vecinos árabes más directamente implicados en la cuestión), un aporte de 50 000 millones de dólares con el que revitalizar sus maltrechas economías y con la promesa de que esto sería el principio de un tiempo nuevo. La economía serviría para atenuar las heridas causadas por la política y las que pudiera causar —y causaría— la aceptación de un plan que, en su descarnado y unívoco pragmatismo, trata de solucionar por la vía rápida —la de los hechos consumados— algo que lleva casi tres décadas atascado. Trump planteaba a los palestinos que se atuvieran a una realidad inevitable a cambio de un presunto futuro de prosperidad y vitalidad económica⁷.

Obviamente, el plan de Trump propina un fuerte pescozón a Oslo al considerar periclitados sus fundamentos y sostiene que es necesario dar un giro sustancial para modificar una narrativa reseca y que, y eso es un hecho evidente, se ha marchitado. Oslo se quedó en los cimientos, no se siguió construyendo sobre ellos, y el resultado —sobre todo de acuerdo con todo lo sucedido desde entonces y que ha ido empeorando, en particular en los últimos 20 años— es una frustrante sensación de fracaso, no solo de

⁷ «The economic plan will empower the Palestinian people to build a prosperous and vibrant Palestinian society. It consists of three initiatives that will support distinct pillars of the Palestinian society: the economy, the people, and the government.

With the potential to facilitate more than \$50 billion in new investment over ten years, *Peace to Prosperity* represents the most ambitious and comprehensive international effort for the Palestinian people to date. It can fundamentally transform the West Bank and Gaza and to open a new chapter in Palestinian history, one defined, not by adversity and loss, but by opportunity and dignity». Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf> (Última visita: 7/1/2021).

acuerdo con el criterio de la Administración Trump, sino con el de la mera observación empírica⁸.

Los Acuerdos de Abraham, un espaldarazo a los criterios de Trump

Los Acuerdos de Abraham suponen, de un modo implícito, tal vez, pero evidente, una especie de espaldarazo árabe a la iniciativa de Trump. Y ello lo podemos verificar con el siguiente planteamiento:

- Israel, Estados Unidos y una parte significativa de los países árabes (sobre todo Egipto, Jordania y casi la totalidad de las monarquías del Golfo) comparten criterios en materia de seguridad y defensa. Tienen intereses comunes y un enemigo común: Irán. Se necesitan mutuamente y al mismo tiempo son conscientes de que deben establecer sinergias en ese ámbito para poder contrarrestar adecuadamente la amenaza iraní.
- Israel necesita del apoyo árabe para poder presentarse a una eventual negociación con los palestinos con garantías, con avales, y quién mejor que los árabes para facilitarlos.
- Estados Unidos mantiene en la cuestión de Oriente Medio un criterio muy claro, basado en la estrecha alianza con Israel y en la cooperación con este país y también con los ya citados árabes y con todos los que puedan sumarse a sus postulados. Cuantos más mejor, y cuanto más se acerquen los unos a los otros, mucho mejor también. Por consiguiente, si los aliados de siempre, pero enemistados entre sí, se aproximan y entablan relaciones entre ellos, se produce un cambio de escenario radical, dado que se abandonan los recelos mutuos y las interferencias y se adoptan criterios comunes que al final convergen en una sola dirección.

Si estos acuerdos siguen generando adeptos y propiciando adhesiones (y no hay que descartar que así sea; más bien es un hecho que, una vez se produzca el relevo en la

⁸ «The Oslo Accords, however, left numerous key issues unresolved pending the completion of permanent status negotiations, including, among other items, borders, security, refugees, and Jerusalem. Those agreements did not create an effective path for neutralizing the kinds of crises that emerged during the implementation of Oslo, including waves of terror and violence.

Many intelligent and dedicated people have devoted lifetimes in search of the “ultimate deal,” but what is required, a comprehensive agreement has been elusive, and waves of terror and violence have set back the process significantly. Only a comprehensive agreement, coupled with a strong economic plan for the Palestinians and others, has the capacity to bring lasting peace to the parties». *Ibid.*

Casa Blanca, otros países árabes secundarán esa iniciativa), los palestinos se irán quedando cada vez más solos y los apoyos políticos, financieros y económicos que precisan irán menguando progresivamente, salvo que cambien de actitud y de postulados.

Biden y la búsqueda de un punto de pragmático equilibrio

Por ello, y además de estar muy expectantes ante cuál sea la primera medida que tome Joe Biden sobre Oriente Medio una vez que acceda al Despacho Oval, también debemos permanecer muy atentos a cuál es la postura que adopta ante Irán, que, repito, actualmente es el verdadero elemento galvanizador para entender lo que está sucediendo en la región.

De acuerdo con lo que se puede ir vislumbrando, Biden parece estar a favor de que los países árabes normalicen las relaciones con Israel, y considera este punto como un paso previo muy importante para la celebración de nuevas negociaciones bilaterales con los palestinos⁹. El nuevo presidente estadounidense parece inclinado a seguir con los planteamientos que caracterizaron la Administración Obama, en la cual desempeñó la vicepresidencia y que se culminaron en el conocido como Plan Kerry, que, sin embargo, no llegó a ninguna parte.

Sin embargo, los Acuerdos de Abraham pueden facilitarle bastante a Biden la tarea de mediación, puesto que ahora no sería solo Estados Unidos el que tratará de auspiciar el diálogo, sino que contaría con países árabes aliados que han establecido relaciones con Israel y que pueden ser de una gran ayuda para convencer a los palestinos de la necesidad de dialogar y de llegar a un acuerdo. De hecho, algunos analistas sostienen que la llegada de Biden a la Casa Blanca puede animar a nuevos países a normalizar las relaciones con el Estado judío. Y entre ellos ocupa un lugar preponderante Arabia

⁹ Como señala el analista Try Ananto Wicaksono: «In an oblique way, Biden has praised Trump for the Israel-UAE deal. His campaign states that Biden will “urge Arab states to move beyond quiet talks and take bolder steps toward normalization with Israel.” A Biden foreign policy adviser told *The Times of Israel* that Saudi Arabia in particular, might be more inclined to agree to normalize relations with Israel during a Biden presidency to improve its standing with the Democratic Party.

The warm Arab-Israeli relationships born of the Abraham Accords could ultimately benefit the Palestinian cause, but the Palestinians will need to engage as well. The Biden administration can also be expected to reverse its predecessor’s destructive cutoff of diplomatic ties with the Palestinian Authority. Engaged one more with both sides of the divide, Biden will be well-placed to support wider peacebuilding efforts in the region». Disponible en: <https://www.geopoliticalmonitor.com/joe-biden-abraham-accords/> (Última visita: 7/1/2021).

Saudí, que ya ha mantenido —y mantiene— contactos discretos con los israelíes y que, si finalmente se decide a reconocer a Israel, propiciará una catarata de adhesiones en el mismo sentido.

Todo el mundo sabe que Israel ha mantenido una diplomacia paralela y, si no secreta, sí discreta, con diversos países árabes, entre ellos la citada Arabia Saudí¹⁰ y Omán (con este último muy poco secreta, por cierto), pero también es cierto que los contactos con los saudíes son más o menos intermitentes y han suscitado no pocas controversias en la familia real, cuyos miembros más veteranos son bastante reticentes a formalizar los vínculos, mientras que los jóvenes, encabezados por el príncipe heredero, Mohamed Bin Salmán, parecen decididos a dar un paso adelante en ese sentido, lo que, de hacerse, supondría un punto de inflexión sin precedentes en la historia del mundo árabe¹¹.

Pero, evidentemente, Biden también debe dar pasos para restablecer la comunicación con los palestinos, en la práctica interrumpida durante el mandato de Donald Trump. En este sentido, como señala el profesor Yossi Mekelberg en un artículo publicado en Chatham House, sería una buena señal que permitiera la reapertura de la oficina de la delegación palestina en Washington o que ordenase volver a hacer aportaciones a la Agencia de la ONU para los refugiados palestinos (UNRWA)¹². Otra cuestión sería la del emplazamiento de la embajada estadounidense en Israel, que no parece muy probable que salga de Jerusalén.

Marruecos y Sudán, dos versos sueltos y fundamentales

Con la normalización de relaciones entre Marruecos e Israel, anunciada por Trump, el 10 de diciembre de 2020, Biden se encontrará, en teoría al menos, con un problema diplomático sobrevenido, que tiene que ver con la decisión de Trump de reconocer la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental, un asunto muy espinoso, aunque no

¹⁰ Y ello pese a que los saudíes oficialmente siempre han negado la existencia de tales contactos, que, sin embargo, los israelíes sí han confirmado. Disponible en: <https://www.dw.com/en/israel-benjamin-netanyahu-held-secret-talks-in-saudi-arabia/a-55697424> (Última visita: 8/1/2021).

Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55042055> (Última visita: 8/1/2021).

¹¹ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-12-13/las-relaciones-con-israel-dividen-a-la-familia-real-de-arabia-saudi.html> (Última visita: 7/1/2021).

¹² Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2020/11/five-key-questions-bidens-middle-east-policy> (Última visita: 7/1/2021).

más que el conflicto palestino-israelí, y que, al igual que este, está perfectamente tipificado en el derecho internacional y en las resoluciones de la ONU.

Obviamente, como nunca se tomó muy en serio a la ONU, Trump no se planteó que su decisión unilateral choca con lo establecido por esta. Para él, lo importante era sumar nuevos socios a su iniciativa de fomentar un amplio reconocimiento árabe de Israel y, por lo tanto, el precio pagado a Marruecos tampoco le parecía demasiado alto. Es más —y esto no es estrictamente achacable a Trump—, Estados Unidos considera a Marruecos un aliado vital en el Magreb y en el Mediterráneo meridional, y, desde hace mucho tiempo, ha adoptado una actitud bastante laxa con respecto a la postura anexionista de Rabat respecto al Sahara Occidental.

El paso dado ahora por Washington es, según señaló en su momento el diario francés *Le Monde*, un «ejemplo de manual de la diplomacia transaccional de Trump»¹³, consistente, sobre todo, en llegar a acuerdos por la vía rápida, a un precio alto, pero no inasequible, si con ello cumple con su objetivo primario, en este caso el de sumar nuevos socios a su grupo.

A Biden se le presenta ahora un problema muy difícil en términos diplomáticos. Por un lado, le viene muy bien que un socio y aliado como Marruecos decida estrechar sus lazos con Israel, pero por otro sabe que el precio que ha pagado Trump (y que, insisto, a Estados Unidos, como tal, no le parece mal) es, si no excesivamente alto, sí demasiado burdo en términos de relaciones internacionales. Ahora bien, tampoco tenemos motivos para pensar hoy por hoy que la próxima Administración estadounidense vaya a efectuar grandes cambios en este sentido. No le convendrá molestar a un aliado cuya postura en el fondo comparte y, asimismo, no le interesa en absoluto que Rabat reconsidere su postura con respecto a Israel. Igualmente, Marruecos es un socio vital en lo referente a la seguridad en el Sahel y en la lucha contra el terrorismo yihadista que transita casi a sus anchas por aquella región. En consecuencia, la cooperación entre Rabat y Washington es fundamental para seguir manteniendo segura (o menos inestable) la zona y, al mismo tiempo, la ayuda de Washington es vital para que Rabat profundice en el desarrollo de infraestructuras y de trabajos de fomento en obras públicas y recursos naturales. Para ello, Washington ha suscrito un memorando con Marruecos por 3000

¹³ Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/12/11/le-deal-de-donald-trump-entre-le-maroc-et-israel_6063018_3212.html (Última visita: 8/1/2021).

millones de dólares para llevar a cabo inversiones privadas en la zona que, sin duda, redundará en importantes beneficios para ambas partes¹⁴.

Por otro lado, la decisión de Estados Unidos ha supuesto un alivio diplomático para Francia, otro estrechísimo aliado de Marruecos que siempre ha mantenido una postura bastante próxima a la de este en lo referente a la cuestión del Sahara Occidental, hasta el punto de que la primera reacción del Ministerio francés de Exteriores, una vez conocido el establecimiento de relaciones entre Marruecos e Israel y de que Estados Unidos reconociera la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental, consistió en manifestar su apoyo al plan de autonomía de Rabat para la excolonia española, al considerarlo «una base para mantener conversaciones serias y creíbles»¹⁵.

El derrocamiento del dictador de Sudán, Omar Hasán Al Bashir, el 11 de abril de 2019, supone un giro radical en la situación de este país en el contexto de las relaciones internacionales. Hasta esa fecha, Estados Unidos mantenía a Sudán en la lista de países que patrocinan o amparan el terrorismo (en la que fue inscrito en 1993, tras el primer atentado contra el World Trade Center), lo cual le condenaba a quedarse fuera del circuito de ayudas y créditos asistenciales y al mismo tiempo le mantenía aislado del sistema de intercambios en materia de seguridad y defensa. Todo ello había dejado a este gigante africano en una situación de auténtica postración económica y política. El cambio surgido con la llegada de los nuevos gobernantes sudaneses al poder ha tenido una repercusión evidente.

Al salir de la lista de negra de Estados Unidos, Sudán puede beneficiarse de créditos blandos y de asistencia militar y de seguridad que le pueden ser muy útiles para luchar

¹⁴ Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/22/le-maroc-et-israel-concretisent-leur-normalisation-diplomatique_6064261_3210.html (*Ibid.*).

¹⁵ «La France se félicite de l'annonce de la reprise des relations diplomatiques entre le Maroc et Israël, qui sont pour elle deux partenaires essentiels. Elle salue, dans ce cadre, le rappel par les autorités marocaines de leur soutien à la solution des deux États vivant côte-à-côte dans la paix et la sécurité, comme de l'importance des négociations entre les parties pour parvenir à une paix durable. Avec ses partenaires, la France est déterminée à contribuer à une reprise du dialogue sur la base du droit international et des paramètres agréés.

Le conflit au Sahara occidental n'a que trop duré et fait peser un risque permanent de tensions, comme nous l'avons vu récemment à Guergharate. La France est attachée à la recherche d'une solution politique dans le cadre de la légalité internationale. Elle est, sur cette base, favorable à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans cette perspective, elle considère le plan d'autonomie marocain comme une base de discussions sérieuse et crédible». Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/processus-de-paix/evenements/article/maroc-israel-q-r-extrait-du-point-de-presse-11-12-20> (Última visita: 8/1/2021).

contra el yihadismo (muy presente en amplias zonas del país) y para garantizarle una estabilidad de la que hasta ahora carecía. No obstante, para volver a obtener la confianza de Washington, las nuevas autoridades de Jartum tuvieron que hacer un depósito previo de 335 millones de dólares en concepto de indemnización a los supervivientes y los parientes de las víctimas de los atentados cometidos en 1998 por Al Qaeda contra las embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia, en los que murieron 200 personas y que fueron aplaudidos por Al Bashir, quien en aquel momento mantenía una muy estrecha relación con dicho grupo terrorista y con su entonces líder, Osama Bin Laden, que había vivido en Sudán acogido por sus dirigentes hasta 1996¹⁶.

Pero era necesario algo más para cerrar el círculo; faltaba un movimiento que podríamos calificar de giro copernicano en la política exterior sudanesa y que no era otro que el reconocimiento del Estado de Israel, algo impensable hasta hace bien poco y que tiene un gran valor no solo político sino simbólico¹⁷.

No olvidemos que en la capital sudanesa, Jartum, se firmó el 1 de septiembre de 1967 —todavía muy calientes los rescoldos de la guerra de los Seis Días— la célebre Declaración de los Tres Noes, por la cual los países de la Liga Árabe se comprometían a no negociar con Israel, a no buscar la paz con Israel y a no reconocer a Israel, que en ese momento había asestado un golpe mortal a sus vecinos árabes con la conquista y ocupación de los Altos del Golán, la Franja de Gaza, la península del Sinaí, Cisjordania y —la clave, al menos hasta hace bien poco, a la vista de los acontecimientos— Jerusalén Oriental.

Evidentemente, la salida de Sudán de la lista de países patrocinadores del terrorismo no ha sido nada fácil y, hasta diciembre de 2020, hubo dudas de que el Congreso avalase la decisión de Trump. Pero también es verdad que, de no haberlo hecho, el país africano podría haber tomado una deriva muy incierta, hasta el punto de entrar en la peligrosa senda que conduce a la condición de Estado fallido, dada su fragilidad política, económica e institucional, que las nuevas autoridades de Jartum tratan de resolver por todos los medios. En principio, parecen haber dado pasos hacia la normalización interna y, asimismo, da la impresión de que el reconocimiento de Israel puede haberle supuesto a Sudán un poderoso estímulo que se traduciría en cooperación y en su presencia en

¹⁶ En este sentido, cf. <https://www.arabnews.com/node/1767251/middle-east> (Última visita: 9/1/2021).

¹⁷ Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-54554286> (Última visita: 9/1/2021).

una especie de partenariado regional avalado por Estados Unidos que le serviría de gran ayuda¹⁸.

La clave es Irán

Este partenariado que acabamos de mencionar tiene un objetivo básico común, que no es otro que frenar el expansionismo iraní en Oriente Medio y que ha conseguido tender una tupida red en Siria e Irak, con extensiones en Líbano y Yemen, sin olvidar su influencia, muy notable, en Baréin o incluso en la misma Arabia Saudí y Omán. En todos estos países, una parte (más o menos importante) de la población es musulmana chií y tradicionalmente ha mirado siempre antes a sus hermanos de religión (o de rama de una religión) persas que a los de etnia, cultura y lengua árabes.

A ello hay que añadir el contencioso nuclear iraní, que parecía más o menos encarrilado cuando en 2015 se firmó el acuerdo nuclear (JCPOA, por sus siglas en inglés) entre Teherán y el Grupo 5+1 y que Donald Trump dinamitó en 2018 al retirar del mismo a Estados Unidos, lo que contó con el aplauso entusiasta de Israel, que siempre ha insistido en que los iraníes seguían desarrollando tecnología nuclear para fines militares, si bien no aportaba pruebas contundentes que confirmasen dicha tesis, como en varias ocasiones indicó el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OEIA), la agencia de la ONU que supervisa el cumplimiento de dicho pacto¹⁹.

A nadie se le escapa que Irán es una amenaza para los intereses del eje Estados Unidos-Israel-Arabia Saudí y aliados; tampoco podemos pasar por alto que Teherán mantiene una política activamente agresiva contra los intereses de estos países y que ha afianzado posiciones en los territorios del antiguo «Creciente fértil», donde a Estados Unidos (e igualmente en el plano ideológico a Arabia Saudí) le ha sido hasta ahora prácticamente imposible asentarse de manera creíble y en donde este país disputa, a su vez, su partida particular partida de ajedrez con Rusia, estrechísima aliada de la República Islámica, a su vez socio de la Siria de Bashar Al Asad.

A diferencia de lo que hizo Trump, Joe Biden se ha comprometido a reintegrar a Estados Unidos en el JCPOA, pero eso no quiere decir que vaya a levantar las sanciones contra

¹⁸ Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1767251/middle-east> (Última visita: 9/1/2021).

¹⁹ En este sentido, ya mencioné la posición israelí en otro artículo. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2018/06/DIEEEM11-2018.html>

Irán, y mucho menos tras conocerse, apenas comenzado 2021, que Teherán ha decidido enriquecer uranio al 20 % de pureza, con lo que viola abiertamente lo establecido en el acuerdo nuclear²⁰.

Evidentemente, la decisión iraní es claramente política y estratégica y supone un aviso, un mensaje al nuevo presidente de Estados Unidos que podría basarse en el siguiente argumento: «estamos dispuestos a negociar si ustedes vuelven a la mesa de negociaciones, pero no estamos dispuestos a aceptar imposiciones; por eso enriquecemos el uranio a un porcentaje mucho mayor del permitido, porque sabemos que de este modo Occidente y sus aliados se asustan, lo que podría propiciar el restablecimiento de un diálogo».

Y la verdad es que los iraníes juegan con ventaja. Saben perfectamente que, ni antes, ni mucho menos ahora, Washington va a poder organizar una coalición para someter a Irán por la fuerza. Ni se dan las circunstancias ni ningún país (empezando por el propio Estados Unidos) está en disposición de montar una guerra en el Golfo en medio de una pandemia que está arrasando las economías y llevándose por delante muchísimas vidas en todo el mundo. Si la solución militar no se ha podido (o querido) poner en práctica antes, ahora es totalmente inviable.

Por consiguiente, Biden tendrá que solucionar (o intentarlo al menos) el contencioso nuclear iraní por medios diplomáticos, con el aporte de algunos elementos que heredará de la presidencia de Donald Trump, como por ejemplo la formación de una especie de alianza, de sociedad de beneficios mutuos apadrinada por Washington entre los países árabes (cuantos más, mejor) e Israel. Si los árabes han decidido pasar por alto un aspecto tan esencial en su narrativa histórica como es la cuestión palestina y el contencioso de Jerusalén, está claro que Biden se va a encontrar con otros elementos muy distintos si quiere impulsar (como parece) un nuevo diálogo palestino-israelí. Quizá no se utilice la «visión» de Trump como documento de trabajo único y literal, pero sí me atrevería a decir que se empleará como temario algo muy parecido a aquella, quizá con algunas de sus más cortantes aristas limadas.

Por otro lado, se me antoja bastante improbable que Biden rompa el acuerdo suscrito por la Administración Trump con Emiratos Árabes Unidos para venderle 50 aviones de

²⁰ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-01-04/iran-comienza-a-enriquecer-uranio-al-20-en-una-clara-violacion-del-acuerdo-nuclear.html> (Última visita: 10/1/2021).

combate F-35, un modelo del que hasta ahora solo disponía Israel en Oriente Medio, lo que le otorgaba una clara superioridad táctica sobre las fuerzas aéreas de los demás países de la región, incluido Irán²¹.

Los israelíes ahora son socios de Emiratos, con quienes, según lo establecido en los Acuerdos de Abraham, establecerán sinergias en I+D+I, tecnología, ingeniería informática, obras públicas y, obviamente, seguridad.

Además, Israel irá de nuevo a elecciones el próximo 23 de marzo, cuyo resultado es una incógnita, sobre todo en lo relativo a los pactos posteriores que propiciarán dichos comicios. Los israelíes saben que necesitan estabilidad interna y también externa, y nada mejor para ello que un firme entramado de alianzas con los países de su entorno para frenar la agresividad del régimen iraní, que, por otro lado, según apuntan algunos analistas, como la profesora Sanam Vakil, de Chatham House, podría haber recibido con cierto agrado la victoria de Biden en las elecciones presidenciales de Estados Unidos²².

Entretanto, las petromonarquías de la península arábiga tratan de suavizar las tensiones con uno de sus más destacados miembros, Catar, con el que Arabia Saudí, Baréin y Emiratos, además de Egipto, rompieron relaciones en el verano de 2017 al considerar que Doha estaba apoyando a organizaciones terroristas como los Hermanos Musulmanes (considerados terroristas y prohibidos en Egipto desde el golpe de Estado de julio de 2013, que llevó al poder al mariscal Abdelfatah Al Sisi) y, asimismo, mantenía una relación con Irán de carácter comercial y energético para explotar de manera conjunta algunos yacimientos de hidrocarburos en aguas del Golfo.

La reciente cumbre del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), celebrada en Arabia Saudí, puso de manifiesto la voluntad de recuperar las buenas relaciones con Catar y de abandonar las pasadas rencillas, entre otras razones porque parece evidente que Biden está enviando mensajes en el sentido de que necesita que todos los países de la región se mantengan unidos, con unos vínculos estrechos y equilibrados, de manera que no

²¹ Disponible en: <file:///C:/Users/Fernando/Desktop/EAU-ISRAEL/EE.UU.%20aprueba%20la%20venta%20de%2050%20cazas%20F-35%20a%20Emiratos%20%C3%81rabes%20Unidos%20por%2010.400%20millones.html> (Última visita: 10/1/2021).

²² VAKIL, Sanam. «How is a Biden victory perceived across both sides of the Gulf?», *Chatham House*. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2020/11/five-key-questions-bidens-middle-east-policy> (Última visita: 10/1/2021).

quede ningún resquicio para la entrada de elementos extraños o peligrosos para sus intereses²³.

Joe Biden se encuentra, pues, con una situación en Oriente Medio caracterizada por el debilitamiento de los dos aliados básicos de Estados Unidos en la región, Arabia Saudí e Israel, y por la imperturbabilidad amenazadora de Irán. Sabe que necesita acercar a los iraníes a la mesa de negociación y que también precisa de los palestinos para alcanzar un acuerdo con Israel. Puede que ahora la herencia de Trump en este aspecto al menos le resulte beneficiosa, siempre y cuando se den dos premisas decisivas. La primera, que Arabia Saudí reconozca a Israel, lo cual produciría un efecto definitivo en la retórica tradicional del mundo árabe e islámico y seguramente llevaría a los palestinos a la mesa de negociaciones con los israelíes para pactar —y aceptar— un acuerdo definitivo.

La segunda premisa se basaría en reintegrar a Estados Unidos en el JCPOA y renegociar con Irán un acuerdo nuclear que apacigüe a los iraníes, le devuelva al circuito ordinario de las relaciones internacionales políticas y económicas, pero, en contrapartida, los confíne a unos límites geoestratégicos ya determinados y les prive de cualquier tentación expansionista. Un trabajo arduo, desde luego, pero en el que tengo la impresión de que no se parte de cero.

*Fernando Prieto Arellano**

Periodista. Profesor de Periodismo Internacional. Universidad Carlos III de Madrid

²³ VAKIL, Sanam. "Qatar Crisis: A Beginning to the End?", *Chatham House*. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2021/01/qatar-crisis-beginning-end> Última visita: 10/01/2021.

16/2021

11 de febrero de 2021

*Francisco Hernández Fernández**

Una carrera armamentística en el espacio. ¿Déficit de Derecho Internacional Público?

Una carrera armamentística en el espacio. ¿Déficit de Derecho Internacional Público?

Resumen:

El espacio exterior despierta cada vez más interés entre las grandes potencias que desean explorar tanto su potencial económico como controlar este nuevo gran espacio de la comunidad internacional, hasta ahora poco habitado pero que tiene una gran importancia para el funcionamiento actual de nuestras sociedades hiperconectadas y en las que las telecomunicaciones tienen un papel determinante. El objetivo de este artículo es explorar si la vigente regulación internacional es suficiente para evitar una carrera armamentística en el espacio. Actualmente no existe ningún tratado internacional que regule específicamente el uso de las armas en el espacio. Las posibles negociaciones en la Conferencia de Desarme o los intentos de la Unión Europea pueden suplir esa deficiencia. Hasta ahora, solo el alto coste de desplegar armas a más de 100 km de altitud o su enorme vulnerabilidad ante posibles ataques han impedido el proceso de militarización del espacio.

Palabras clave:

Espacio exterior, interés militar y económico, armas, derecho internacional, déficit de regulación.

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

*An arms race in outer space. Deficit of Public International Law?**Abstract:*

Outer space generates an increasing interest among the great Powers that wish to explore both its economic potential and control this large new space of the international community, which has been little inhabited until now, but which is of great importance for the current functioning of our hyperconnected societies and in which telecommunications play a crucial role. The objective of this article is to explore whether current international regulations are sufficient to prevent an arms race in space. Possible negotiations in the Conference on Disarmament or attempts by the European Union can make up for this deficiency. So far only the high cost of deploying weapons over 100 km. altitude or its enormous vulnerability to possible attacks has impeded the process of militarization of space.

Keywords:

Outer space, economic and military interest, challenges-weapons, international law, lack of regulation.

El creciente interés por el espacio

Tras el lanzamiento del primer satélite artificial *Sputnik* por la Unión Soviética, el 4 de octubre de 1957, el espacio ultraterrestre ha sido objeto de reglamentación jurídica¹. Si bien, tal y como señala Lachs², el espacio ha sido siempre una dimensión básica de cualquier sistema jurídico, aunque constituya una nueva categoría dada su inmensidad y su relación física con el planeta Tierra. Desde la Guerra Fría se pretendió evitar una militarización del espacio. Sin embargo, actualmente, en un contexto de debilidad del sistema multilateral y de lucha soterrada por mantener el liderazgo mundial, la nueva conquista del espacio puede suponer una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. No son pocos los países que ponen rumbo hacia los denominados *espacios de interés internacional* y, especialmente, al espacio, para demostrar su fuerza militar o por su creciente interés económico.

Desde la iniciativa de defensa estratégica de la Administración Reagan, conocida popularmente como «guerra de las galaxias», el espacio exterior comenzó a despertar interés en el ámbito militar. De hecho, la guerra del Golfo de 1991 permitió utilizar sistemas de comunicaciones y de reconocimiento de objetivos a través de satélites³. Unas décadas antes, el Ejército estadounidense desarrolló su Sistema de Posicionamiento Global (GPS), que permite localizar en toda la tierra la posición de cualquier objeto con una precisión de hasta centímetros. Este sistema pretendía construir un modelo defensivo con armas espaciales para prevenir un ataque nuclear contra objetivos situados en territorio norteamericano, mediante misiles balísticos intercontinentales. En la actualidad, el sistema GPS puede ser utilizado tanto para fines

¹ PUEYO LOSA, Jorge. «Los Espacios de Interés Internacional (III): El Espacio Ultraterrestre», en: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos 2013, pp. 599-619.

² LACHS, Manfred. «Chapter IV The Legal Regime of Outer Space and Celestial Bodies», en: Tanja Masson-Zwaan y Stephan Hobe (ed.). *The law of outer space an experience in contemporary law-making*. Brill Academic Publishers, 2010, pp. 41-51.

³ Los satélites se encuentran en la denominada *órbita geoestacionaria*, 36 000 kilómetros por encima del Ecuador, y en la que se mueven de manera síncrona con la Tierra, lo que les permite mantenerse en la órbita terrestre. En la actualidad, en torno a 1500 satélites activos pero las previsiones a diez años pronostican que se lanzaran al espacio más de 3000 satélites. De hecho, hoy en día es más apropiado hablar de *constelaciones de satélites* (Damian M. Bielicki, «Legal Aspects of Satellite Constellations», *Air and Space Law*, 3, 45 (2020), p. 20). La primera constelación apareció en la década de los años 1960 con la constelación de satélites soviética de usos militares Molniya ('relámpago' en ruso). Así, por ejemplo, la empresa norteamericana Orbcomm, que ofrece servicios de internet a empresas, tiene 40 satélites en el espacio; o la empresa francesa Thales Alenia Space dispone de 66 satélites de comunicaciones que forman Iridium, la constelación de satélites más grande actualmente. Por su parte, la empresa con sede en Luxemburgo SES SA dispone de más de 17 satélites de telefonía y de internet.

civiles como para usos militares⁴. Otros países han desarrollado posteriormente una tecnología similar para su propia navegación por satélites, como el chino BeiDOU, el ruso GLONASS o el impulsado por la Unión Europea, GALILEO.

Sin embargo, recientemente este inicial interés militar ha pasado a impulsar la creación de divisiones de ejércitos especializados. Así, por ejemplo, el 13 de julio de 2019, en vísperas del desfile de las Fuerzas Armadas francesas con ocasión del día nacional, se anunció la creación de un «gran comando del espacio» insertado dentro del Ejército del Aire, que pasará a ser Ejército del Aire y del Espacio. El objetivo es el de proteger los intereses nacionales más allá de la exosfera⁵.

Para lograr su comando espacial, Francia prevé invertir en nanosatélites de patrulla o láseres de potencia que pueden inhabilitar un satélite hostil y que deberían estar disponibles en 2023. El Gobierno prepara ya un anteproyecto de ley que busca modificar el marco jurídico de la actual normativa, que data de 2008, sobre las operaciones espaciales. El texto, que será presentado «próximamente», se basará en la necesidad de «liberar» los ejércitos —actualmente las operaciones espaciales militares obedecen a las mismas reglas que las de actores privados— y «proteger las capacidades» del país. Este giro en la estrategia de seguridad del país galo se ha puesto de manifiesto con la Ley de programación militar 2019-2025⁶, que fija la política francesa de defensa para los próximos años. La Ley de programación militar propone un crecimiento regular de los gastos relativos a la defensa hasta alcanzar el 2 % del producto interior bruto en 2025.

Estados Unidos, por su parte, está también siguiendo una estela muy similar a Francia. Los asuntos de defensa espacial no son nuevos y, ya en 1958, el presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower, creó el Consejo Nacional del Espacio como una oficina ejecutiva del presidente, integrada dentro de la organización administrativa de la Casa Blanca. El Consejo ha sido desmantelado dos veces: una en 1973 y otra en 1993.

⁴ FERREIRA-SNYMAN, A. «Selected Legal Challenges Relating to the Military Use of Outer Space, with Specific Reference to Article IV of the Outer Space Treaty», *Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, vol. 18, n.º 3 (9 de diciembre de 2015), p. 487. Disponible en: <https://doi.org/10.4314/pej.v18i3.02>

⁵ La atmósfera se compone de diferentes capas. La troposfera, hasta los 10 primeros km desde la superficie terrestre; la estratosfera, hasta los 50 km desde la superficie; la mesosfera, hasta 80 km de la superficie; la termosfera, desde los 80 km hasta alcanzar la exosfera. Por su parte, la exosfera es, según el diccionario de la Real Academia, la zona exterior de la atmósfera terrestre, cuya distancia a la Tierra es de 300 a 1000 km.

⁶ La ley fue publicada el 14 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037192797&dateTexte=&categorieLien=id> (Fecha de la consulta: 16/1/2021).

El 30 de junio de 2017, el presidente Trump restableció de nuevo el Consejo Nacional del Espacio⁷. Con ocasión de una de sus reuniones, el 18 de junio de 2018, el presidente firmó el memorándum presidencial⁸ por el que se creaba la Fuerza Espacial de los Estados Unidos, que se ha establecido finalmente el 20 de diciembre de 2019, con el objetivo de llevar a cabo operaciones militares en el espacio exterior al constituir la sexta rama de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. El 23 de marzo de 2018 se presentó la Estrategia Nacional del Espacio⁹, que tiene como objetivo *America First Among the Stars* y establece el principio de «paz a través de la fuerza».

No obstante, otras Administraciones, tanto del presidente George W. Bush como del presidente Clinton, revisaron en su momento la política nacional del espacio¹⁰. Tal y como señala el informe del *think tank* norteamericano Center for Strategic and International Studies¹¹, otras grandes potencias también tienen proyectos militares similares a los de Francia y EE. UU. Por ejemplo, Rusia también tiene planes de defensa en el espacio exterior. En 2011 modificó la regulación de las Fuerzas Espaciales de Rusia, creadas en 2001 como una rama de las Fuerzas Armadas de Rusia, y se sustituyó por las Fuerzas de Defensa Aeroespacial de Rusia. El principal cometido es el de informar a los altos responsables políticos y militares de los ataques con misiles balísticos que se puedan producir. Pekín está desarrollando, por su parte, a través de sus programas 863 y 921, grandes proyectos de tecnología avanzada, en principio con fines civiles. Sin embargo, no les falta razón a aquellos que sugieren¹² que se trata de tecnología de doble uso y que, dado el alto nivel de confidencialidad de los proyectos, no puede ser descartada la idea de que China también esté desarrollando una estructura

⁷ Orden ejecutiva del presidente Trump, mediante la cual se restablece el Consejo Nacional del Espacio. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-reviving-national-space-council/> (Fecha de la consulta: 16/1/2021).

⁸ Space Policy Directive-3, National Space Traffic Management Policy. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/space-policy-directive-3-national-space-traffic-management-policy/> (Fecha de la consulta: 16/1/2021).

⁹ Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-unveiling-america-first-national-space-strategy/> (Fecha de la consulta: 16/1/2021).

¹⁰ Executive Office of the US President, «U.S. National Space Policy», 10 Oct. 2006. Disponible en: <http://ostp.gov/html/US%20National%20Space%20Policy.pdf>. A su vez, un documento sobre política nacional del espacio fue publicado en tiempos de la Administración Clinton, en 1996, y se contiene en la decisión presidencial Directive NSC-49/NSTC-8 of 14 Sept. 1996.

¹¹ HARRISON, Todd *et al.* «Space Threat Assessment 2020», Center for Strategic and International Studies, marzo de 2020.

¹² DOBOS, Bohumil; PRAZAK, Jakub. «To Clear or to Eliminate? Active Debris Removal Systems as Antisatellite Weapons», *Space Policy*, 47 (febrero de 2019), pp. 217-223. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2019.01.007>

de defensa espacial, que incluiría tanto la de nuevas armas y desarrollo energético como nuevos materiales.

Otros países europeos, como España, tienen también intereses militares en el espacio exterior. Nuestro país es miembro, desde 1975¹³, de la Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés) y ha lanzado más de diez satélites¹⁴. Desde 2007, el Ministerio de Defensa, junto con el Ministerio de Industria, firmó un acuerdo para llevar a cabo el Programa Nacional de Observación de la Tierra por Satélite. España lanzó a órbita, el 22 de febrero de 2018, el satélite *Paz*, destinado principalmente a usos militares, e intentó enviar, en noviembre de 2020, un segundo satélite, *Ingenio*, con fines civiles, aunque, debido a un fallo humano, una desviación en la trayectoria del cohete transportador llevó a la pérdida de la misión¹⁵.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional de 2015 incluye la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre entre los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional. Unos años más tarde, en 2017, la actual Estrategia de Seguridad Nacional identificó el espacio aéreo y ultraterrestre como dominios de especial vulnerabilidad para la seguridad nacional, pues cualquier interrupción puede suponer una rápida desconexión funcional e informativa. Por esta razón, el Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión de 12 de abril de 2019, aprobó la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, y el 13 de marzo de 2020 se publicó¹⁶ la orden encargada de regular el Consejo de Seguridad Aeroespacial. Este nuevo organismo creado a partir del artículo 21.1.h) de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, es responsable de apoyar al Consejo de Seguridad Nacional en el desempeño de sus funciones.

Este artículo tratará de exponer el insuficiente marco jurídico con el que se regula el espacio exterior frente a los retos actuales y, en particular, a una eventual carrera armamentística.

¹³ Instrumento de ratificación de 15 de enero de 1979 del Convenio de Creación de una Agencia Espacial Europea, hecho en París el 30 de mayo de 1975. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-642>

¹⁴ *El sector espacial en España: evolución y perspectivas*. Madrid: Ministerio de Defensa 2014.

¹⁵ <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20201218/6131713/confirmado-fallo-humano-causa-perdida-satelite-ingenio.html>

¹⁶ Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3638>

La regulación del espacio en el Derecho Internacional Público

El régimen jurídico actual parte del sistema «onusiano»¹⁷. El 12 de diciembre de 1959, las Naciones Unidas crearon, mediante la Resolución 1472 (XIV) de la Asamblea General, la Comisión sobre utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos (UNCOPUOS¹⁸, por sus siglas en inglés), en la que se han discutido los cinco tratados internacionales en vigor¹⁹. Además, la Asamblea General de Naciones Unidas ha adoptado un número de declaraciones y de principios relacionados con el espacio exterior²⁰.

Es cierto que, con carácter general, las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas no son vinculantes. Sin embargo, para los tratados sobre la exploración y el uso del espacio exterior y el conjunto de declaraciones de principios constituyen *soft law*, aunque algunas disposiciones sean actualmente disposiciones de costumbre

¹⁷ Las Naciones Unidas también cuentan con una Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre (UNOOSA, por sus siglas en inglés), integrada dentro de la estructura de la organización en Viena. Se encarga de las funciones de secretaría de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos y de ejecutar el Programa de las Naciones Unidas de Aplicación de Tecnología Espacial, que organiza cursos de formación, seminarios y encuentros. Además, la Oficina lleva el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre. Fuente propia, web de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unoosa.org/oosa/index.html> (Fecha de la consulta: 16/1/2021).

¹⁸ Según la página web de UNCOPUOS. Disponible en: <http://www.unoosa.org/oosa/en/members/index.html>. Pertenecen al comité 92 miembros, siendo uno de los comités con más integrantes dentro de Naciones Unidas. España se incorporó en 1980.

¹⁹ Recogido en la Resolución 2222 (XXI), de 19 de diciembre de 1966, se encuentra el Tratado sobre principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (en adelante, «Tratado General del espacio exterior»), que entró en vigor en 1967.

Recogido en la Resolución 2345 (XXII), de 19 de diciembre de 1967, se encuentra el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, que entró en vigor en 1968.

Recogido en la Resolución 2777 (XXVI), de 29 de noviembre de 1971, se encuentra el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, que entró en vigor en 1972.

Recogido en la Resolución 3235 (XXIX), de 12 de noviembre de 1974, se encuentra el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, que entró en vigor en 1976.

Recogido en la Resolución 34/68, de 5 de diciembre de 1979, se encuentra el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, que entró en vigor en 1984.

²⁰ Por ejemplo: 1) La Declaración sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, contenida en la Resolución 1962 (XVIII), de 13 de diciembre de 1963. 2) Los Principios que deben regir la utilización por los Estados de satélites artificiales de la Tierra para la radiodifusión internacional directa por televisión, de 1982. Aprobados en la Resolución 37/92, de 10 de diciembre de 1982. 3) Principios relativos a la teleobservación de la Tierra desde el espacio ultraterrestre, de 1986. Aprobados en la Resolución 41/65, de 3 de diciembre de 1986. 4) Principios pertinentes a la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre, de 1992. Aprobados en la Resolución 47/68, de 14 de diciembre de 1992. 5) Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de los países en desarrollo, de 1981. Aprobada en la Resolución 51/122, de 13 de diciembre de 1996.

internacional. Otros autores²¹ consideran que este tipo de instrumentos no vinculantes jurídicamente han surgido para regular las actividades en el espacio y que, de hecho, han asumido un papel muy importante en la gobernanza del espacio. También el derecho espacial ha ido desarrollando principios y una costumbre internacional que han cristalizado en los tratados onusianos, como por ejemplo el principio de no apropiación, interés común o el principio de libre tránsito hacia el espacio exterior.

Las armas en el espacio

Actualmente no existe ningún tratado internacional vinculante que regule específicamente el uso de las armas en el espacio. Ante este vacío normativo, la Conferencia de Desarme está llamada a desempeñar un papel crucial como foro multilateral en el que se lleven a cabo negociaciones de acuerdos que eviten una futura carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre. En 2008, la República Popular China y la Federación de Rusia presentaron ante la Conferencia de Desarme un proyecto de tratado para la prevención del emplazamiento de armas en el espacio ultraterrestre y la amenaza o el uso de la fuerza contra objetos situados en el espacio ultraterrestre. El 10 de junio de 2014, estos mismos países presentaron una versión actualizada²².

Pese a que la propuesta tiene algunos aspectos interesantes como la definición del espacio exterior o la limitación del uso de armas en el espacio, sin embargo, no ha recibido por ahora grandes apoyos de la comunidad internacional²³ y sí grandes críticas de países como EE. UU.²⁴. Entre los grandes motivos a los que alude Washington, se encuentra la dificultad de definir un arma en espacio exterior, la falta de sistemas de verificación para garantizar el cumplimiento de la propuesta de tratado y el uso de las excepciones del empleo de la fuerza en el espacio exterior como fuerza mayor o legítima defensa. No obstante, este último punto parece más difícil de argumentar, pues el artículo III del Tratado sobre el espacio exterior de 1967 extiende a este ámbito la Carta de las Naciones Unidas²⁵. Por esta razón, cabría entender que el uso de la fuerza en el espacio

²¹ TAPIO, Jenni; SOUCEK, Alexander. «National Implementation of Non-Legally Binding Instruments: Managing Uncertainty in Space Law?», *Air and Space Law*, vol. 44, n.º 6 (2019). p. 18.

²² Disponible en: <https://undocs.org/sp/CD/1985> (Fecha de la consulta: 13/8/2020).

²³ Por ahora, tan solo algunos Estados como Sri Lanka (disponible en: <https://cutt.ly/Rf1Oa20>); Vietnam (disponible en: <https://undocs.org/cd/2132>); Venezuela (disponible en: <https://cutt.ly/6f1Oui7>).

²⁴ Disponible en: <https://undocs.org/cd/2129> (Fecha de la consulta: 13/8/2020).

²⁵ «Los Estados parte en el Tratado deberán realizar sus actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de conformidad con el derecho

estaría regulado por los mismos principios y excepciones que el derecho internacional establece para uso de la fuerza armada, como por ejemplo el derecho de la legítima defensa o la autorización expresa del Consejo de Seguridad (artículos 51 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas). En este sentido, la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, referida a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, establece que los Estados se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Por su parte, la Unión Europea ha intentado contribuir al debate al proponer un código de conducta para las actividades llevadas a cabo en el Espacio²⁶. Aunque también sin mucho éxito. El código, que no es jurídicamente vinculante, pretende mejorar la seguridad en el espacio exterior mediante principios y pautas que los estados asumen voluntariamente.

Por todo ello, cabría decirse que la actual regulación internacional en torno a las armas en el espacio es limitada. Las razones son varias. Por un lado, el principal texto jurídico sigue siendo el Tratado del Espacio Exterior de 1967. A fecha de 1 de enero de 2020²⁷, el tratado ha sido ratificado por 110 países; 23 países tan solo lo han firmado. Pese al gran número de ratificaciones, el tratado no regula el uso de armas en el espacio, tan solo el de las armas nucleares. Los Estados parte en el Tratado se comprometen en virtud del artículo IV a no colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, a no emplazar tales armas en los cuerpos celestes y a no colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma.

El tratado de 1967 no pretendía ser una codificación completa sobre el derecho del espacio, sino más bien recoger un grupo de principios que redujesen la incertidumbre y permitieran el desarrollo tecnológico²⁸. Se firmó en la época de la Guerra Fría como un mecanismo para prevenir una escalada del conflicto entre las potencias espaciales de la época, Estados Unidos y la Unión Soviética, en un intento de garantizar la no apropiación

internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, en interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y del fomento de la cooperación y la comprensión internacional».

²⁶ Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8466/security-and-sustainability-outer-space_en

²⁷ Disponible en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html>

²⁸ TAPIO y SOUCEK. «National Implementation of Non-Legally Binding Instruments: Managing Uncertainty in Space Law?».

del espacio exterior por parte de un país, y se basa en varias resoluciones previas de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁹.

Tan solo el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, más conocido como Tratado de la Luna, de 1979, dispone de una prohibición expresa de establecer armas en el espacio exterior en su artículo 3, párrafo 3³⁰. No obstante, el tratado ha sido ratificado a fecha de 1 de enero de 2020 tan solo por 18 Estados³¹, entre los que no se encuentran ninguna de las potencias del planeta. Por esta razón, su efectividad es muy limitada o incluso residual.

Por su parte, el Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares de 1963 prohíbe, en su artículo I, realizar ensayos con armas nucleares en la atmósfera, espacio exterior o debajo del agua. El régimen jurídico del Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares no prohíbe *per se* el uso de este tipo de armas, sino tan solo realizar pruebas. Además, el artículo IV permite a los Estados retirarse del tratado con un preaviso de tres meses en caso de «eventos extraordinarios».

En la actualidad, la mayor amenaza contra la paz y seguridad internacional en el espacio no son únicamente las armas nucleares, prohibidas en el actual marco jurídico internacional³², sino el uso de satélites con fines militares, el uso de misiles intercontinentales o la existencia de basura espacial. El artículo IV del Tratado del Espacio Exterior señala que «la Luna y los demás cuerpos celestes se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos por todos los Estados parte en el Tratado». Tal y como señala Vermeer³³, algunos países como EE. UU. han interpretado el término

²⁹ Principalmente la Resolución 1962 (XVIII), sobre la Declaración de principios jurídicos que rigen las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, que fue adoptada el 13 de diciembre de 1963; y la Resolución 1884 (XVIII), que exhortaba a los Estados a «abstenerse de colocar en órbita alrededor de la Tierra objetos que porten armas nucleares o cualquier otro tipo de armas de destrucción masiva».

³⁰ «Los Estados parte no pondrán en órbita alrededor de la Luna, ni en ninguna otra trayectoria hacia la Luna o alrededor de ella, objetos portadores de armas nucleares o de cualquier otro tipo de armas de destrucción en masa, ni colocarán o emplearán esas armas sobre o en la Luna».

³¹ Disponible en: <https://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/treatystatus/TreatiesStatus-2020E.pdf>

³² Mucho más si finalmente el Tratado sobre la prohibición de armas nucleares firmado en 2017 consigue seguir incrementando el número de Estados parte. En la actualidad, 81 Estados lo han firmado, aunque tan solo 40 lo han ratificado (véase <http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw>). Hacen falta 50 Estados para que el tratado internacional pueda entrar en vigor. Aunque esto puede resultar bastante difícil, pues los países que disponen de este tipo de armas, así como aquellos otros que ocultan si las tienen, no firmarán nunca el tratado. Esto dejaría a los países que sí disponen de armas nucleares fuera de la aplicación del tratado.

³³ VERMEER, Arjen. *The Laws of War in Outer Space: Some Legal Implications for Jus Ad Bellum and Jus in Bello of the Militarisation and Weaponisation of Outer Space*. Genève: Centre Universitaire de Droit International Humanitaire 2006, p. 19.

pacífico como no agresivo, de manera que puedan tener un mayor margen de actuación. La actual regulación ha dado lugar a que algunos autores como Bourbonniere³⁴ concluyan que el establecimiento de armas convencionales (no nucleares) en la órbita terrestre puede ser conforme con el derecho intencional siempre que sirvan al beneficio o al interés de todos los Estados.

Sin embargo, esta interpretación no es conforme con el derecho internacional. Por un lado, el artículo III del Tratado del Espacio Exterior extiende las condiciones del uso de la fuerza a las establecidas en la Carta de las Naciones Unidas. Por otro lado, de acuerdo con las normas de interpretación de tratados internacionales recogidos en el artículo 31 del Convenio de Viena de 1969 en materia de tratados, que recopilan normas consuetudinarias, los términos empleados en un tratado internacional han de ser interpretados conforme a su significado ordinario, en el contexto y a la luz del objeto y propósito en el que el tratado del espacio exterior fue concebido. Por tanto, *pacífico* tiene que ser interpretado como no militar. En este sentido, es posible argumentar que esta parte de la carta magna del espacio tiene el potencial de establecer un régimen completo de desmilitarización.

De todos modos, hasta ahora no ha sido el derecho internacional el que ha evitado un proceso de militarización espacial, sino más bien el alto coste de desplegar armas a más de 100 km de altitud o su enorme vulnerabilidad ante posibles ataques. Aunque esto está cambiando a pasos acelerados, pues en 2007 China logró destruir en pleno vuelo un satélite meteorológico en desuso, el *FY-1C*. Un año más tarde, en 2008³⁵, EE. UU. intentó demostrar su dominio del espacio al derribar el satélite *USA-193* utilizando un misil antisatélite (ASAT, por sus siglas en inglés) RIM-161 Standard Missile 3. India hizo lo mismo el 27 de marzo de 2019³⁶, cuando destruyó el satélite *Microsat R*, de 740 kg, utilizando su sistema de defensa aérea Prithvi. Pese a los esfuerzos de distinguir entre un espacio exterior militarizado en el que algunas potencias lo utilizan como un entorno en el que llevar a cabo operaciones de inteligencia³⁷ y un espacio exterior armado en el

³⁴ BOURBONNIERE, M.; LEE, R. J. «Legality of the Deployment of Conventional Weapons in Earth Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict», *European Journal of International Law*, vol. 18, n.º 5 (1 de noviembre de 2007), pp. 873-901. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/chm051>

³⁵ DOBOS y PRAZAK. «To Clear or to Eliminate?»

³⁶ PATRICK, Stewart M. «Big Bangs, Red Herrings, and the Dilemmas of Space Security», *Council on Foreign Relations* [blog], 27 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.cfr.org/blog/big-bangs-red-herrings-and-dilemmas-space-security>

³⁷ TRONCHETTI, Fabio. «Legal aspects of the military uses of outer space», *Handbook of Space Law* (Research handbooks in international law). Edward Elgar Publishing, 2015, pp. 331-382.

que se emplean armas³⁸, tal distinción no parece adaptarse a la realidad y más bien parece una justificación a la existencia de programas nacionales espaciales como los de India o Pakistán, con un claro componente de defensa. De hecho, el incremento del número de países que tienen la capacidad tecnológica suficiente para lanzar objetos al espacio ha pasado de 2 a 11, mientras que hay al menos 60 Estados que son propietarios de satélites activos en el espacio³⁹. Esta proliferación demuestra hasta qué punto hay un proceso de colonización del espacio, y sobre todo hasta qué punto es difícil distinguir entre proyectos con finalidad militar y otros destinados a un uso civil. El lanzamiento de un satélite puede llegar a representar una actividad militar, al ser una tecnología de doble uso, y eventualmente podría servir tanto para llevar a cabo actividades militares como para emplearlo como un arma.

La Asamblea General de Naciones Unidas se ha afanado en adoptar otras resoluciones encaminadas a evitar una carrera armamentística en el espacio. Así, la Resolución 36/97, de 9 de diciembre de 1981, o la reciente Resolución 69/438, de 2 de diciembre de 2014, aprobada por 178 Estados, ningún voto en contra y 2 abstenciones (Israel y Estados Unidos), que «animaba a todos los Estados, especialmente a las naciones que realizan actividades espaciales, a que consideren la posibilidad de mantener, según corresponda, el compromiso político de no ser los primeros en colocar armas en el espacio ultraterrestre». Diversas resoluciones posteriores⁴⁰ de la Asamblea General de Naciones Unidas siguen advirtiéndole a los Estados de una carrera de armamentos⁴¹ en el espacio ultraterrestre en los mismos términos.

La comunidad académica ha intentado combatir esta falta de regulación mediante compendios de principios generales y costumbres como el *Manual del Derecho Internacional aplicable a los usos militares del espacio exterior* (MILAMOS, por sus siglas

³⁸ ZAHID HUSSAIN, Mian; QAISER AHMED, Raja. «Space Programs of India and Pakistan: Military and Strategic Installations in Outer Space and Precarious Regional Strategic Stability», *Space Policy*, vol. 47 (febrero de 2019), pp. 63-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2018.06.003>

³⁹ GRIMAL, Francis; SUNDARAM, Jae. «The Incremental Militarization of Outer Space: A Threshold Analysis», *Chinese Journal of International Law*, vol. 17, n.º 1 (1 de marzo de 2018), pp. 45-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmy006>

⁴⁰ Las resoluciones de la Asamblea General 70/27, de 11 de diciembre de 2015 (<https://undocs.org/es/A/RES/70/27>); 71/32, de 9 de diciembre de 2016 (<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/71/32>); 72/27, de 4 de diciembre de 2017 (<https://undocs.org/es/A/RES/73/31>); 73/31, de 5 de diciembre de 2018 (<https://undocs.org/es/A/RES/73/31>), tituladas «compromiso de no ser el primero en emplazar armas en el espacio ultraterrestre».

⁴¹ La más reciente, la Resolución de la Asamblea General 73/30, de 11 de diciembre de 2018, titulada «Prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre». Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/73/30>

en inglés). Este manual sigue la estela de otros textos⁴² que han pretendido clarificar la regulación jurídica en el contexto del derecho en la guerra (*ius in bello*). Afortunadamente, el Tribunal Internacional de Justicia señaló, en su opinión consultiva sobre la legalidad de las armas nucleares, que el *ius in bello* y el derecho internacional humanitario se aplican a todas las formas de guerra y a todos los tipos de armas, tanto del pasado, presente y futuro, aunque para algunos autores⁴³ se ha producido un cambio fundamental en las circunstancias en conformidad con el artículo 62 de la Convención de Viena en materia de tratados, lo que obligaría a una reinterpretación de los tratados del espacio exterior.

Por su parte, el artículo 55 del Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra establece que en la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Además, la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, ratificada por 76 Estados, entre otros EE. UU., Rusia o China, prohíbe expresamente en su artículo 2 la manipulación deliberada de los procesos naturales, la dinámica, la composición o estructura de la Tierra, incluida su biótica, su litosfera, su hidrosfera y su atmósfera o del espacio ultraterrestre. Algunos autores han llegado incluso a sugerir la existencia de una costumbre internacional que obliga a proteger al medio ambiente⁴⁴.

Una guerra en el espacio podría causar graves destrozos no solo en la Tierra, al precipitar objetos a la órbita terrestre, sino una contaminación del medio espacial con implicaciones difíciles de predecir. En el caso de un bombardeo cinético de un objeto en el espacio o las pruebas de tecnología antisatélite llevados a cabo por China, Rusia y EE. UU., ponen de manifiesto la posibilidad de que dichos ataques causen daños extensos, duraderos y graves contra el medio ambiente.

Igualmente, el artículo XI del Tratado del Espacio Exterior de 1967 obliga, en su artículo XI, a que los Estados parte en el tratado que desarrollan actividades en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, informen al secretario general de

⁴² Como el *Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, el *Manual de Harvard sobre el derecho internacional aplicable a la guerra aérea y de misiles* o el reciente *Manual de Tallin sobre el derecho internacional aplicable a la ciberguerra*.

⁴³ BOURBONNIERE y LEE, *op. cit.*

⁴⁴ BRISIBE, T. C. «Customary International Law, Arms Control and the Environment in Outer Space», *Chinese Journal of International Law*, vol. 8, n.º 2 (1 de julio de 2009), pp. 375-393. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmp009>

las Naciones Unidas, así como al público y a la comunidad científica internacional, acerca de la naturaleza, marcha, localización y resultados de dichas actividades. Se prevé que el secretario general de la ONU difunda la información recibida, inmediatamente. Esta obligación podría servir de alerta ante futuras maniobras militares que se puedan llevar a cabo y que supongan una amenaza real a la paz y seguridad internacional.

Así pues, tanto la aplicación indirecta de otros instrumentos de derecho internacional o una interpretación extensiva del Tratado del Espacio Exterior de 1967 podrían ser empleadas como base jurídica para impedir un uso de la fuerza en el espacio. De este modo, el artículo IX del Tratado de 1967 señala que: «En la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, los Estados parte en el Tratado deberán guiarse por el principio de la cooperación y la asistencia mutua, y en todas sus actividades en el espacio ultraterrestre, incluso en la Luna y otros cuerpos celestes, deberán tener debidamente en cuenta los intereses correspondientes de los demás Estados parte en el Tratado». Aunque el texto no alude a una utilización pacífica, podría ser interpretado este artículo como una obligación de abstenerse a utilizar el espacio para utilizar el espacio ultraterrestre como lugar de batalla contra un Estado. No obstante, no se trataría de una obligación absoluta que prohíbe la utilización de armas en el espacio, pero sí se obligaría a los Estados, en base al artículo III y IX, a que el comportamiento de los ejércitos espaciales se rigiese al menos por el derecho internacional, y en particular por las normas de *ius in bello*.

Conclusión

El espacio exterior requiere sin duda de una actualización de su marco legal para poder hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrenta. La regulación actual de derecho internacional, en especial respecto al uso de las armas en el espacio, no ofrece un marco jurídico adaptado a las innovaciones científicas. La razón se debe a que el conjunto de tratados internacionales que regulan el espacio exterior surgió en el contexto de la Guerra Fría y, por ello, ninguna de las grandes potencias quiso limitar su capacidad de defensa o la posibilidad de desarrollar nuevas armas. Pero el hecho de que cada vez más el espacio tenga un interés comercial mayor y que el estado actual de la tecnología permite cada vez el establecimiento y utilización de armas, sería deseable que se lograra una actualización de los tratados internacionales o incluso un nuevo tratado sobre el

espacio exterior. La escasa regulación internacional del espacio puede que sea otro ejemplo más de la debilidad del orden multilateral fundado tras la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, el derecho internacional hace gala, una vez más, de la flexibilidad de su sistema jurídico al permitir tanto interpretaciones que limitan el uso de armas capaces de dar lugar a daños irreparables en el espacio exterior, así como de ofrecer indirectamente un marco jurídico que podría aplicarse a impedir una escalada armamentística en el espacio. Del mismo modo, no faltan propuestas⁴⁵ como la de aprobar un protocolo opcional al Tratado del Espacio Exterior de 1967 que pusiera fin a la laguna jurídica actual. El tiempo dirá qué solución prefiere la sociedad internacional.

*Francisco Hernández Fernández**
Becario de la Fundación "La Caixa"

⁴⁵ MEYER, P. «Ballistic Missile Defense and Outer Space Security. A Strategic Interdependence», *Space Dossier*. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme (junio de 2020).

17/2021

12 de febrero de 2021

*Pablo Santa-Bárbara Vozmediano**

Geopolítica de la Luna: el amanecer de una nueva era espacial

Geopolítica de la Luna: el amanecer de una nueva era espacial

Resumen:

Los avances tecnológicos y el desarrollo de programas espaciales, cada vez más ambiciosos, están trayendo el espacio ultraterrestre y la Luna de vuelta al centro del debate geopolítico. La proliferación de actores espaciales públicos y privados, junto con la creciente interdependencia entre la seguridad espacial y la global, están dando una nueva forma a la geopolítica del espacio. En este contexto, la gobernanza espacial parece hallarse en un punto de inflexión entre una era caracterizada por la cooperación, bajo el paraguas jurídico del Tratado del Espacio Exterior de 1967; y otra en la que predomina la competición y la desconfianza. Considerando estas circunstancias, es importante analizar las reglas, principios, actores, estrategias, amenazas y oportunidades que dan forma a la geopolítica del espacio y de la Luna actualmente, con especial atención al proceso de configuración de las dinámicas y normas que caracterizarán la nueva era espacial.

Palabras clave:

Geopolítica del espacio y de la Luna, gobernanza espacial, Tratado del Espacio Exterior, *astropolitik*, seguridad espacial.

***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.

Geopolitics of the Moon: the dawn of a new space era

Abstract:

Technological development and recent successes of ambitious space programs are bringing outer space and the Moon back to the geopolitical debate. The proliferation of space public and private actors, together with the raising interdependence between space security and global security, are reshaping space geopolitics. In this context, space governance seems to be on a turning point from an era characterised by cooperation under the international legal framework of the Outer Space Treaty of 1967, to another in which the main tone is competition. Under these circumstances, it is important to analyse the rules, principles, actors, strategies, threats, and opportunities that shape current space and Moon geopolitics, with special attention to the ongoing process of configuration of the dynamics and norms that will characterise the new space era.

Keywords:

Space and Moon geopolitics, space governance, Outer Space Treaty, astropolitik, liberal astropolitics, space security, proliferation of actors, space privatization, cooperation and competition.

Introducción

A finales del año 2020, periódicos y telediaros de todo el mundo cubrían el alunizaje y la posterior vuelta con éxito de la misión lunar china *Chang'e 5*. Lejos del entusiasmo público generado por las misiones soviéticas y estadounidenses durante la Guerra Fría, esta ocasión pasaba relativamente desapercibida para un debate público centrado en los efectos de la pandemia de la COVID-19, mientras la comunidad científica celebraba las importantes oportunidades de investigación derivadas de la exitosa misión. La interpretación del evento, sin embargo, era muy diferente en los estamentos políticos y militares de las demás potencias espaciales, que lo contemplaban como otro paso hacia una todavía incierta nueva era espacial.

Desde el inicio de la carrera espacial entre la URSS y EE. UU. en los años 50, el espacio extraterrestre se ha convertido en objeto de un nuevo campo de estudio de la geopolítica: la geopolítica del espacio exterior. Los programas Apolo y Sputnik situaron la Luna en el centro de la nueva competición por el predominio del espacio entre los dos superpoderes; una competición que no acabaría hasta los años 60, cuando el enfrentamiento en el espacio daría paso a un sistema de gobernanza multilateral basado en los principios de libre acceso, no apropiación y uso pacífico del espacio exterior, la Luna y los demás cuerpos celestes. Este sistema, sin embargo, fue concebido para el orden internacional de la Guerra Fría, y difícilmente puede adaptarse a una emergente nueva era espacial caracterizada por los avances tecnológicos acelerados, la proliferación de actores espaciales públicos y privados, el proceso de securitización del dominio espacial y la extensión de las rivalidades geopolíticas terrestres al espacio exterior.

En este contexto, es interesante analizar la geopolítica del espacio exterior al principio de lo que algunos autores ya han bautizado como *nueva carrera espacial*, con especial atención a la geopolítica de la Luna, que se encuentra en el centro del debate jurídico internacional y juega un papel clave en las estrategias espaciales de los principales actores internacionales. Este artículo, por tanto, se centrará en el estudio de la nueva geopolítica de la Luna en el contexto mayor de la geopolítica del espacio exterior, un vasto campo que permanece prácticamente inexplorado.

El régimen jurídico internacional de la Luna

El régimen jurídico internacional del espacio tiene su origen en la Guerra Fría, cuando la carrera espacial entre EE. UU. y la URSS situó el espacio exterior en el centro de la geopolítica. En este contexto de rivalidad entre el programa soviético Sputnik y el estadounidense Apolo, que tenían la Luna como uno de sus objetivos principales, los grandes poderes llegaron a la conclusión de que era necesaria cierta cooperación para establecer unos estándares legales básicos que regulasen la nueva frontera geopolítica: el espacio exterior, la Luna y los demás cuerpos celestes¹. En base a este convencimiento, y poco después del lanzamiento exitoso del *Sputnik 1* en 1957, la Asamblea General de la ONU adoptaba la Resolución 1348 (XIII), de 13 de diciembre de 1958, creando la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (UNCOPUOS, por sus siglas en inglés), un organismo *ad hoc* que, ya en 1959, adquiriría el estatus de órgano subsidiario de la Asamblea General con la Resolución 1472 (XIV).

Con el impulso de la UNCOPUOS se negociaron y aprobaron cinco tratados multilaterales en los años 60 y 70: el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluidos la Luna y otros cuerpos celestes, aprobado en enero de 1967; el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, adoptado en abril de 1968; el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, de marzo de 1972; el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, abierto para su firma en enero de 1975; y el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, aprobado en diciembre de 1979².

El primero de ellos, conocido como Tratado sobre el espacio ultraterrestre (OST, por sus siglas en inglés), es el principal instrumento jurídico internacional en relación con el espacio exterior, con más de un centenar de Estados parte. En lo que respecta a la Luna, las normas y principios del Tratado sobre el espacio, que se extienden expresamente al

¹ GABRIELE LUCERA, Gianfranco. «International Geopolitics and Space Regulation», Oxford Research Encyclopaedias, *Planetary Science*, mayo de 2019. Disponible en: <https://oxfordre.com/planetaryscience/view/10.1093/acrefore/9780190647926.001.0001/acrefore-9780190647926-e-40#:~:text=The%20classical%20geopolitics%20deals%20with,outer%20space%20con>

² United Nations Office for Outer Space Affairs, «United Nations Treaties and Principles on Outer Space, related General Assembly resolutions and other documents», s. f., Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/publications/ST_SPACE_061Rev01E.pdf

satélite y a los demás cuerpos celestes, fueron complementados con las disposiciones del ya mencionado Acuerdo de la Luna de 1979, cuya importancia es mucho más limitada al haber sido ratificado por menos de 20 Estados, ninguno de ellos con la consideración de potencia espacial³. El análisis debe centrarse, por tanto, en las disposiciones del Tratado sobre el espacio ultraterrestre, que es el instrumento constitutivo del derecho internacional del espacio, así como en algunas declaraciones de principios y resoluciones de la AGNU en la materia.

Con anterioridad a la elaboración del Tratado sobre el espacio, se adoptaron dos importantes resoluciones de la Asamblea General y un tratado en relación con el espacio exterior. Por un lado, en la Resolución 1721 (XVI), sobre la Cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, de 1961, y en la Resolución 1962 (XVIII), sobre la Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, de 1963, se sentaban las bases para un régimen del espacio basado en la cooperación pacífica, la libertad de acceso y exploración, y la no apropiación. Por otro lado, la redacción del Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y bajo el agua, ya se oponía a la nuclearización del espacio exterior⁴.

De esta manera, el actual sistema jurídico de la Luna descansa sobre una serie de principios contenidos en el Tratado sobre el espacio ultraterrestre de 1967, que se refiere al espacio y a los cuerpos celestes como «incumbencia de toda la humanidad» (art. 1). Así, el régimen legal de la Luna se basa en los principios de libertad de acceso, uso, exploración e investigación (art. 1); de no apropiación por ningún medio (art. 2); y de conformidad con el derecho internacional, cooperación y comprensión como la base para mantener la paz y la seguridad en el espacio exterior (art. 3). Adicionalmente, el tratado especifica que la Luna solo debe ser usada para propósitos pacíficos, prohibiendo no solo el despliegue de «armas nucleares o cualquier otro tipo de armas de destrucción en masa», sino también cualquier intento de militarizar el satélite (art. 4). Igualmente, se contempla la responsabilidad internacional de los Estados por las actividades, ya sean gubernamentales o no, llevadas a cabo en el espacio o los cuerpos celestes (art. 6), así como la responsabilidad por daños causados a otros actores en la Luna (art. 7).

³ BURRIS, Matthew. «Astroimpolitic: Organizing Outer Space by the Sword», *Strategic Studies Quarterly*, 7, 2013, pp. 108-129. Disponible en:

https://www.jstor.org/stable/26270588?seq=1#metadata_info_tab_contents

⁴ GABRIELE LUCERA, *op. cit.*, 2019.

Finalmente, se consagran la cooperación y la asistencia mutua como principios conductores de cualquier actividad en el espacio o en la Luna (art. 9)⁵.

Los demás tratados anteriormente mencionados, así como otras resoluciones y declaraciones de principios de la Asamblea General en la materia, siguen los principios marcados por el Tratado sobre el espacio, cuyas normas se han convertido en derecho consuetudinario internacional debido a su práctica sostenida. El régimen basado en la cooperación y la apertura se ha extendido a asuntos como el rescate de astronautas, el uso de satélites artificiales y la reducción de residuos espaciales⁶. El intento del Tratado de la Luna de 1979 de reconocer el satélite y sus recursos como patrimonio común de la humanidad con la finalidad de distribuir equitativamente los beneficios que de ellos se deriven, en un sistema similar al establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, fue rechazado por las principales potencias espaciales⁷. Por tanto, el Tratado sobre el espacio ultraterrestre puede ser considerado como el principal regulador de la exploración y explotación de la Luna.

La geopolítica de la Luna

La geopolítica ha sido tradicionalmente una disciplina centrada en la Tierra, pero el desarrollo tecnológico y la carrera espacial durante la Guerra Fría dieron lugar a un nuevo campo para esta ciencia: la geopolítica espacial. El dominio del espacio ultraterrestre, la Luna y los demás cuerpos celestes sigue apartado del foco principal de la geopolítica, pero se está convirtiendo, gracias a sus características y a los recursos que ofrece, en un elemento importante de poder nacional⁸. De hecho, la seguridad global está cada vez más interconectada con la seguridad espacial, ya que depende en gran medida de sistemas de comunicación, transmisión y observación basados en el espacio exterior. En este contexto, la complejidad de los desafíos en el espacio y la proliferación de nuevos

⁵ United Nations Office for Outer Space Affairs, «Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies», 1967. Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/publications/ST_SPACE_061Rev01E.pdf

⁶ United Nations Office for Outer Space Affairs, *op. cit.*, s. f.

⁷ GABRIELE LUCERA, *op. cit.*, 2019.

⁸ DOLMAN, Everett. «New Frontiers, Old Realities», *Strategic Studies Quarterly*, 6, 2012, pp. 78-96. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-06_Issue-1/dolman.pdf

actores están convirtiendo el estudio de la geopolítica espacial en un asunto de la máxima relevancia⁹.

Astropolitik vs. astropolítica liberal

Existen dos enfoques principales hacia la geopolítica del espacio ultraterrestre y de la Luna que tienen su origen, respectivamente, en las escuelas realista y liberal. Una primera aproximación es la denominada *astropolitik*, ya que aplica los principios de la *realpolitik* al espacio exterior. Esta perspectiva destaca la naturaleza anárquica del espacio, donde los Estados compiten por la obtención de recursos y por la superioridad tecnológica. Esta competición, siguiendo al autor estadounidense Everett C. Dolman, se ve determinada por la cartografía del espacio ultraterrestre dividido en cuatro regiones principales: la Tierra, el espacio terrestre, el espacio lunar y el espacio solar. Parafraseando a Mackinder, aquel que controle el espacio terrestre, que ocupa «de la órbita más baja posible hasta la órbita geoestacionaria»¹⁰, dominará el espacio ultraterrestre; y aquel que controle el espacio ultraterrestre, dominará el Mundo¹¹.

Desde el enfoque realista, el espacio, incluyendo el espacio lunar, que abarca «desde la órbita geoestacionaria hasta la órbita de la Luna»¹², no puede permanecer neutral, ya que tarde o temprano algún Estado tratará de militarizarlo y conseguir la hegemonía para ser hegemónico en la Tierra. Cualquier Estado aspirando a la hegemonía en el espacio no solo necesitaría tener acceso a este dominio, sino también ser capaz de impedir su uso por otros Estados bloqueando o negando su acceso al mismo. A pesar de que actualmente el bloqueo espacial es posible únicamente con medios asimétricos desde la Tierra, los primeros Estados que aspiren a la hegemonía espacial podrían conseguir una considerable ventaja frente a posibles competidores¹³.

La astropolítica liberal, como enfoque alternativo a la geopolítica espacial, se centra en las posibilidades que ofrecen la exploración y explotación del espacio para la cooperación pacífica internacional y la creación de instituciones. De acuerdo con autores

⁹ AL-RODHAN, Nayef. «The interplay between outer space security and terrestrial global security», *Harvard International Review*, 39, 2018, pp. 29-33. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26617360?seq=1>

¹⁰ DOLMAN, Everett. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*, 2002.

¹¹ DUVALL, Raymond; HAVERCROFT, Jonathan. «Critical astropolitics: The geopolitics of space control and the transformation of state sovereignty», en: *Securing Outer Space*, 2009, pp. 42-58. Disponible en: <https://www.law.upenn.edu/live/files/7892-havercroft-and-duvallcritical-astropoliticspdf>

¹² DOLMAN, *op. cit.*, 2002.

¹³ DOLMAN, *op. cit.*, 2012.

como Daniel Deudney, la complejidad en el espacio no debería dar lugar a competiciones y desconfianzas, sino promover relaciones mutuamente beneficiosas en las que los distintos Estados puedan lograr sus objetivos sin sacrificar para ello su soberanía¹⁴. Acuerdos internacionales como el Tratado sobre el espacio ultraterrestre e iniciativas como la Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés) o la Estación Espacial Internacional (ISS, por sus siglas en inglés) son ejemplos claros de cooperación multilateral exitosa.

Respecto a la hegemonía en el espacio, la astropolítica liberal considera que se trata de un resultado indeseable e incompatible con los principios de libertad y no apropiación que inspiran el régimen internacional del espacio. Mientras la hegemonía implique la posibilidad de negar el acceso de otros Estados al espacio ultraterrestre, a la Luna o a otros cuerpos celestes, estaría infringiendo los derechos de los demás Estados, y sería, por tanto, contraria al derecho internacional¹⁵. De la misma manera, el régimen legal construido durante los últimos sesenta años ha tenido éxito evitando la militarización del espacio y de la Luna, pero cualquier intento hegemónico, real o aparente, de alguna potencia espacial, especialmente en un escenario caracterizado por la incertidumbre, podría alterar la situación y desencadenar un dilema de seguridad que desembocase en una carrera armamentística de imprevisibles consecuencias.

La seguridad espacial: oportunidades y desafíos

El dominio del espacio ultraterrestre juega un papel cada vez más importante en las estrategias nacionales de muchos países, puesto que se trata de un escenario de una gran relevancia económica y de seguridad. Las economías avanzadas dependen en gran medida del espacio para las comunicaciones, la observación, el acceso a Internet y las transmisiones de televisión, entre otras cosas¹⁶. A pesar de que la mayoría de estas actividades se limitan al área conocida como *espacio terrestre*, la Luna ofrece importantes oportunidades de exploración, investigación, desarrollo tecnológico y explotación de recursos. De hecho, muchas estrategias espaciales consideran este satélite un campo de experimentación y punto de partida para la futura exploración del espacio profundo y de planetas como Marte, así como un buen candidato para comenzar

¹⁴ DUVALL y HAVERCROFT, *op. cit.*, 2009.

¹⁵ BURRIS, *op. cit.*, 2013.

¹⁶ AL-RODHAN, *op. cit.*, 2018.

con actividades incipientes como la minería espacial o la construcción de asentamientos científicos permanentes. Finalmente, los programas espaciales, y especialmente los que incluyen ambiciones lunares, tienen importantes efectos nacionalistas y de prestigio internacional, ya que disfrutan de un gran apoyo social y estimulan el desarrollo económico y tecnológico¹⁷.

Considerando los asuntos de seguridad en el espacio exterior, reciben una mayor atención en paralelo con el crecimiento de la relevancia económica del espacio. La seguridad espacial incluye tres dimensiones interrelacionadas: la seguridad en el espacio, relacionada con la gobernanza y la sostenibilidad espaciales; el espacio para la seguridad, que es el uso del espacio con propósitos defensivos y de seguridad; y la seguridad desde el espacio, que se centra en la utilización de las capacidades espaciales para asuntos como la protección ambiental, la gestión de desastres, las predicciones meteorológicas, las inundaciones y las sequías¹⁸.

Respecto a la primera dimensión, la seguridad en el espacio ultraterrestre depende, en gran medida, del grado de cooperación entre las potencias espaciales y en el cumplimiento de las normas y principios del derecho internacional del espacio. El espacio exterior está expuesto a complejas amenazas fortuitas e intencionadas que, en la mayoría de los casos, requieren respuestas multilaterales. Las amenazas fortuitas, por un lado, incluyen asuntos como la acumulación de desechos espaciales y el creciente riesgo de interferencias y colisiones debido a la proliferación de actores y actividades en el espacio¹⁹. Iniciativas nacionales y multilaterales como los sistemas de control y gestión de desechos y los registros de aparatos espaciales, junto con las normas que regulan la responsabilidad internacional y el resarcimiento por daños en el espacio, ayudan a mitigar y controlar estas amenazas fortuitas a la seguridad. Las amenazas intencionadas, por otro lado, incluyen la militarización y la colisión de los intereses de los poderes espaciales²⁰. El compromiso multilateral puede de nuevo mitigar el riesgo de escalada en el espacio ultraterrestre, pero los recientes avances en tecnologías antisatélite y en ciber capacidades con la posibilidad de golpear los sistemas de comunicación y

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ FRANKOWSKI, Pawel. «Outer space and private companies: consequences for global security», *Politeja*, 50 (mayo de 2017), pp. 131-148. Disponible en: <https://search.proquest.com/openview/39d284c2d0c9d0c1894670d70db61ac9/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2030181>

¹⁹ AL-RODHAN, *op. cit.*, 2018.

²⁰ *Ibid.*

observación basados en el espacio están exacerbando los problemas de seguridad en este dominio²¹.

La utilización del espacio exterior para la seguridad, como segunda dimensión, se basa en el uso de las capacidades espaciales como parte de las estrategias de seguridad en la Tierra²². De esta manera, los activos espaciales pueden ser utilizados como apoyo de actividades civiles y militares, con importantes aplicaciones en campos como las comunicaciones, la geolocalización o la vigilancia. Desarrollar las capacidades adecuadas requiere importantes recursos de los que no todas las naciones disponen, pero su valor como elementos de apoyo y disuasión superan con mucho los costes de la inversión. Mientras, muchos Estados optan por medios asimétricos para contrarrestar las capacidades espaciales de sus rivales, desarrollando armamento antisatélite y cibercapacidades y reforzando su apoyo a las iniciativas internacionales de desarme espacial²³. Finalmente, la dimensión de la seguridad desde el espacio es la más susceptible de cooperación internacional, ya que el equilibrio entre los intereses nacionales y colectivos es más sencillo en materias como el control del clima o la gestión de desastres²⁴.

Los asuntos de seguridad espacial, por tanto, tienen la posibilidad de reforzar el sistema de defensa colectiva al ofrecer múltiples opciones para la cooperación y el compromiso multilaterales. Muchos Estados están comenzando a tratar el espacio ultraterrestre como un dominio estratégico separado, con sus desafíos y oportunidades, y, por tanto, posicionándose de cara a la nueva era espacial²⁵. En cualquier caso, la tendencia actual parece inclinarse más hacia la competición y la desconfianza que hacia el compromiso y la cooperación, y el espacio próximo a la Tierra es un área cada vez más conflictiva²⁶. La Luna se ve especialmente afectada por estas rivalidades, y está surgiendo un debate en torno a su seguridad y a su régimen legal mientras se sitúa en el punto de mira de la mayoría de las potencias espaciales.

²¹ DOLMAN, *op. cit.*, 2012.

²² FRANKOWSKI, *op. cit.*, 2017.

²³ DOLMAN, *op. cit.*, 2012.

²⁴ GABRIELE LUCERA, *op. cit.*, 2019.

²⁵ DOLMAN, *op. cit.*, 2012.

²⁶ RAJA MOHAN, Chilamkuri. «The new geopolitics of the Moon», *The Straits Times*, julio de 2019.

Disponible en: <https://www.straitstimes.com/opinion/the-new-geopolitics-of-the-moon>

El nuevo contexto de la Luna

Desde el final de la Guerra Fría, la geopolítica espacial ha vivido una auténtica revolución debido al desarrollo económico y tecnológico y a la proliferación de actores gubernamentales y privados en el espacio. Agencias espaciales nacionales y organizaciones regionales como la Agencia Espacial Europea o el Foro Regional del Espacio de Asia-Pacífico están poniendo en práctica programas espaciales cada vez más ambiciosos, y el número de entidades privadas actuando en el espacio se está incrementando, a la vez que más legislaciones nacionales permiten su acceso al espacio ultraterrestre²⁷. Este contexto en evolución exige nuevas estrategias hacia el espacio y la Luna, y está tensando el sistema de tratados e instituciones en la materia, que tienen dificultades para adaptarse a las nuevas dinámicas de este escenario.

Nuevos jugadores, nuevas estrategias

El actual interés en la Luna se debe principalmente a las ambiciones de las nuevas potencias espaciales y al efecto de reacción que las mismas están provocando en los poderes espaciales tradicionales, que son EE. UU. y Rusia. Entre las nuevas potencias en el espacio, China es la que tiene los planes más avanzados para la Luna, con un programa, Chang'e, que ya ha llevado a cabo cinco misiones exitosas y que pretende construir una base permanente en el satélite. India, Japón y Europa también sitúan la Luna en el centro de sus programas espaciales y, a pesar de las dificultades de financiación y de algunos reveses como el de la misión hindú Chandrayaan-2 en 2019, están tomando posiciones para participar en la exploración y explotación de la Luna y el espacio. Rusia y EE. UU., como respuesta, están reactivando sus ambiciones espaciales, y este dominio se está convirtiendo en el reflejo de las competiciones geopolíticas sobre la Tierra. De esta manera, los programas espaciales, además de la búsqueda de las motivaciones tecnológicas y económicas y de las consideraciones de seguridad y estratégicas, están habitualmente impulsados por sentimientos nacionalistas y la búsqueda del prestigio internacional²⁸. En el caso concreto de la Luna, la idea es

²⁷ GABRIELE LUCERA, *op. cit.*, 2019.

²⁸ NI, Adam. «Dreams in Space», en: J. GOLLEY *et al.*, *China Dreams*. ANU Press, 2020, pp. 105-110. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv12sdxmk>

usar el satélite como una base con asentamientos permanentes, las denominadas *aldeas lunares*, para alcanzar Marte y explorar el espacio profundo²⁹.

A pesar de que los objetivos en el espacio ultraterrestre y la Luna pueden parecer similares, las estrategias y medios empleados por los actores espaciales difieren en función de sus distintos contextos, culturas estratégicas y capacidades económicas y técnicas. China, por un lado, como la principal causante de la revitalización de la carrera espacial, llegó tarde al espacio exterior en comparación con otras potencias, pero ha aumentado de manera acelerada sus capacidades en el espacio desde los años 90, y actualmente es el segundo Estado que más invierte en proyectos espaciales, solo por detrás de EE. UU.³⁰. Estrechamente vinculados a su programa de desarrollo militar, los esfuerzos chinos en el espacio ultraterrestre son parte de la estrategia del *Sueño Chino*, que pretende situar al país en una posición global predominante. Excluida de la principal iniciativa multilateral en el espacio, la Estación Espacial Internacional, China está desarrollando su propia estación y tiene planes, en el contexto de su programa Chang'e, de instalar una base permanente en la Luna como punto de partida para alcanzar Marte y comenzar la exploración del espacio profundo³¹.

El caso de EE. UU., en segundo lugar, está marcado por la revitalización de su programa espacial como reacción a las crecientes ambiciones chinas en el espacio. Tras la clausura del costoso programa Apolo, que supuso el final de la carrera espacial, EE. UU. ha mantenido un perfil más bajo en el espacio ultraterrestre, participando en iniciativas como la ISS. Sin embargo, en los últimos años el país ha relanzado sus ambiciones espaciales como respuesta al programa espacial chino, en un contexto de una estrategia más amplia de contención política, económica y militar hacia China³². De esta manera, el expresidente estadounidense Donald Trump anunciaba recientemente su intención de regresar a la Luna en el año 2024, llevando a la NASA a reactivar su programa Artemis con el claro objetivo de compensar la presencia china en el espacio exterior³³.

Continuando con los Estados europeos, se están volviendo más activos en el espacio ultraterrestre, con sus agencias espaciales nacionales cooperando principalmente a

²⁹ RAJA MOHAN, *op. cit.*, 2019.

³⁰ AL-RODHAN, Nayef. «China aims for the Moon and beyond», *The Diplomat*, febrero de 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/02/china-aims-for-the-moon-and-beyond/>

³¹ NI, *op. cit.*, 2020.

³² AL-RODHAN, *op. cit.*, 2018.

³³ «Welcome to an era of space geopolitics», *The Frontier Post*, 2020. Disponible en: <https://thefrontierpost.com/welcome-to-an-era-of-space-geopolitics/>

través de dos organizaciones con competencias en el área: la Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés) y la Unión Europea. A pesar de que los miembros de ambas organizaciones no coinciden exactamente, ambas tienen un interés común en impulsar actividades científicas y civiles en el espacio y la Luna, así como en promover la producción de normas internacionales en la materia. Este enfoque multilateral y normativo explica la importancia que los Estados europeos juegan en las iniciativas de seguridad y sostenibilidad espaciales de la ONU a través del UNCOPUOS, así como la propuesta conjunta de las dos organizaciones europeas del año 2007 para aprobar un Código de Conducta Internacional para las Actividades en el Espacio Ultraterrestre. Para concluir, es importante resaltar que, desde la publicación de la Estrategia Espacial de la UE en 2011, la organización trabaja, en colaboración con la ESA, para conseguir una mayor autonomía en sus actividades espaciales y asegurar los intereses de las naciones europeas en el espacio ultraterrestre³⁴.

Finalmente, hay otros Estados que tienen una presencia relevante en el espacio y que juegan un papel importante en la proliferación de actores espaciales. Rusia, por un lado, ha sido tradicionalmente un actor de primer nivel en el espacio y en la Luna. Como tal, Rusia, o la URSS previamente, ha sido uno de los participantes clave en la definición del régimen legal del espacio ultraterrestre, así como parte esencial de iniciativas multilaterales como la ISS. Sin embargo, el programa espacial ruso ha sufrido problemas de financiación en los últimos años debido a la situación económica nacional, y ha sido especialmente afectado por las sanciones occidentales que siguieron a la anexión de Crimea en 2011. De esta manera, el país está teniendo dificultades para mantener el ritmo de otras potencias espaciales, pero continúa reforzando un programa espacial que es clave para su prestigio nacional y su legitimación interna³⁵. Por otro lado, Estados como India, Canadá o Japón también están reforzando sus capacidades espaciales, tomando posiciones para el inicio de la nueva era espacial.

³⁴ European Union Institute for Security Studies (EUISS), «Space And Security In Europe», *Space security for Europe*, 2016, pp. 13-20. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/space-security-europe> (consultado el 11/1/21).

³⁵ AL-RODHAN, Nayef. «The Future of Meta-Geopolitical Competition in Outer Space», Institute For International Political Studies-ISPI, 2019. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/future-meta-geopolitical-competition-outer-space-23531>

La privatización de la Luna

Además de la proliferación de Estados actuando en el espacio ultraterrestre, los últimos años han visto la aparición de actores privados con sus propios intereses y actividades en el espacio. Durante la Guerra Fría, el escenario espacial estaba limitado a la iniciativa pública y a un pequeño número de empresas privadas especializadas subcontratadas. Sin embargo, el final del mundo bipolar y la ola liberalizadora de los años 90 abrió el espacio exterior a la iniciativa privada, especialmente en EE. UU. y la UE. Las empresas privadas tienen acceso a capacidades financieras, técnicas y materiales que muchos Estados no pueden permitirse; y los Gobiernos también las usan para sortear el escrutinio público e internacional sobre sus actividades en el espacio³⁶.

En cualquier caso, este proceso de privatización del espacio es aún bastante limitado y complejo, ya que la línea entre lo privado y lo público, al igual que la que separa lo civil de lo militar, es a menudo difusa en el espacio. De esta manera, la mayoría de las inversiones en el espacio siguen siendo públicas, y las actividades privadas se limitan a determinadas áreas, tales como las comunicaciones y la observación, en las que pueden participar de proyectos nacionales, especialmente teniendo en cuenta que el uso con fines comerciales privados del espacio ultraterrestre sigue siendo marginal. Su papel, aun así, no puede ser ignorado en asuntos como la regulación espacial, donde ejercen una importante influencia sobre los Gobiernos para obtener legislaciones nacionales favorables a sus intereses³⁷.

Es precisamente en el caso del derecho internacional del espacio ultraterrestre donde surge un primer problema respecto a la presencia de empresas privadas en el espacio y los cuerpos celestes. Desde la aprobación de la Commercial Space Launch Competitiveness Act (Space Act) en EE. UU. en el año 2015, que permite la exploración comercial y la recuperación de elementos espaciales a los ciudadanos estadounidenses, ha surgido un debate internacional en torno a la sujeción de las empresas privadas a los tratados internacionales como el del espacio ultraterrestre. Algunos Estados temen que la nueva legislación estadounidense sea un primer paso para permitir a las empresas privadas practicar la minería espacial en la Luna y otros cuerpos celestes, y que otros Estados puedan seguir esta vía regulatoria, amenazando la supervivencia de las normas

³⁶ FRANKOWSKI, *op. cit.*, 2017.

³⁷ *Ibid.*

y principios del derecho internacional del espacio³⁸. Este asunto es especialmente relevante en el caso de la Luna, ya que empresas privadas como Space Exploration Technologies, de Elon Musk, o Blue Origins, de Jeff Bezos, ya incluyen el satélite en sus planes a medio plazo³⁹.

Adicionalmente, las actividades privadas en el espacio originan otros importantes desafíos para la seguridad, generando amenazas como interferencias de señales, el aumento de los desechos espaciales, la falta de garantías frente a ciberataques o el tratamiento de unas imágenes de satélite que podrían quedar accesibles para regímenes criminales, grupos terroristas o el crimen organizado. Finalmente, hay otras consideraciones económicas y legales para tener en cuenta, especialmente las relacionadas con la responsabilidad internacional por daños en el espacio, la extensión de las jurisdicciones nacionales en este dominio y el riesgo de aparición de monopolios espaciales⁴⁰. Para mitigar las disrupciones ocasionadas por la participación privada en el espacio ultraterrestre, el derecho internacional debería ser adaptado a un contexto que ha cambiado mucho desde los años 60, pudiendo usar como base la Resolución de la AGNU 68/74, de 11 de diciembre de 2013, de Recomendaciones sobre la legislación nacional pertinente a la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, que ya contemplaba la sujeción de las empresas privadas a las normas y prácticas internacionales en el espacio. Esta resolución puede considerarse una primera aproximación a la tarea pendiente de actualizar el derecho internacional del espacio ultraterrestre y armonizar las legislaciones nacionales en la materia.

Cooperación vs. competición: ¿una nueva carrera por la Luna?

Actualmente hay en torno a 60 Estados y 20 organizaciones internacionales que tienen presencia en el espacio ultraterrestre, y las posibilidades de utilización de este dominio se expanden exponencialmente, tanto en el plano militar como en el comercial. En este contexto, los Estados tratan de adaptarse a una situación caracterizada por la incertidumbre, la conectividad instantánea y la interdependencia, a la vez que intentan lograr sus objetivos nacionales a través de programas espaciales cada vez más

³⁸ *Ibid.*

³⁹ RAJA MOHAN, *op. cit.*, 2019.

⁴⁰ FRANKOWSKI, *op. cit.*, 2017.

ambiciosos⁴¹. La Luna, como ya ocurrió durante la carrera espacial entre la URSS y EE. UU., vuelve a estar en el centro de estas nuevas ambiciones espaciales, pero con una diferencia importante: esta vez no es el objetivo final, sino el punto de partida de lo que algunos autores denominan *la nueva carrera por el espacio*.

La trampa de Tucídides de la Luna

Tras un periodo inicial de fuerte competencia entre EE. UU. y la URSS al comienzo de la Guerra Fría, las relaciones internacionales en torno al espacio exterior y la Luna se han caracterizado por la cooperación y el entendimiento. Además de la producción normativa del UNCOPUOS, el programa de la Estación Espacial Internacional, en funcionamiento desde finales de los años 90, ejemplificó durante dos décadas el espíritu internacional de cooperación en el espacio ultraterrestre, ya que sirvió para coordinar los esfuerzos de las mayores agencias espaciales del momento: la NASA (EE. UU.), Roscosmos (Rusia), JAXA (Japón), ESA (Europa) y CSA (Canadá). De la misma manera, el anuncio de la finalización del proyecto esta década debido a la falta de acuerdo para continuar financiándolo ilustra el actual punto de inflexión en la geopolítica espacial, en la que la cooperación parece dar paso a la competición internacional.

Los últimos años han visto la aparición de nuevos actores espaciales que desafían el sistema que ha gobernado el espacio ultraterrestre durante cincuenta años. El caso de China es especialmente relevante, ya que existe una creciente preocupación internacional acerca de sus ambiciones en el espacio y la Luna, al estar priorizando sus capacidades militares en el espacio para asegurar su presencia en la considerada como la «nueva frontera estratégica»⁴². El aumento acelerado de las capacidades militares chinas en el espacio exterior es más preocupante debido a que el Gobierno chino no es transparente con su programa espacial, y a que sus propósitos civiles y militares en este escenario son a menudo difíciles de delimitar. De esta manera, sus avanzadas capacidades cibernéticas y espaciales, con polémicos precedentes como una prueba antisatélite llevada a cabo en 2007, despiertan temores de ambiciones hegemónicas y

⁴¹ European Union Institute for Security Studies (EUISS), *op. cit.*, 2016.

⁴² NI, *op. cit.*, 2020.

aumentan el nivel de incertidumbre y el riesgo de errores de cálculo en el espacio ultraterrestre⁴³.

China, en cualquier caso, no es el único Estado que está virando hacia una estrategia unilateral y orientada hacia la seguridad en el espacio, ya que hay una tendencia en proceso hacia el desarrollo de estrategias aisladas y hacia la militarización del dominio espacial. El riesgo de militarización del espacio, de hecho, es cada vez más real, ya que algunos Estados, como EE. UU., Rusia, China o Francia, están avanzando hacia la creación de fuerzas militares especializadas en el espacio ultraterrestre. El espacio es, por tanto, un escenario cada vez más competitivo y disputado, y los Estados están desarrollando rápidamente sus capacidades contraespaciales en un contexto de falta de confianza, ilustrado, por ejemplo, por el desarrollo de cuatro sistemas diferentes de geolocalización: el GPS estadounidense, el GALILEO europeo, el GLONAS ruso y el BEIDU chino⁴⁴.

Sin embargo, la principal amenaza para la gobernanza y la sostenibilidad espaciales en este momento es la extensión de la competición terrestre y de las estrategias de contención de EE. UU. y China al espacio exterior. El Gobierno de EE. UU. está reaccionando a las ambiciones chinas y a los éxitos del programa Chang'e en la Luna, posicionándose para una competición a largo plazo por la predominancia en el espacio⁴⁵. En marzo de 2019, el exvicepresidente estadounidense Mike Pence dijo: «Que nadie se equivoque: hoy en día estamos inmersos en una carrera espacial, justo como lo estábamos en los años 60, y lo que está en juego es mucho mayor»⁴⁶. Estas declaraciones ilustran la nueva competición por el espacio ultraterrestre, especialmente entre EE. UU. y China. La Luna está llamada a jugar un papel clave en esta nueva carrera espacial, puesto que tanto el programa chino Chang'e como el estadounidense Artemis quieren usarla como base para la exploración y explotación del espacio exterior.

¿Es el choque inevitable?

A pesar de las crecientes advertencias de intenciones hegemónicas por parte de algunos autores y de la proliferación de una retórica de competición en algunos estamentos

⁴³ AL-RODHAN, *op. cit.*, 2018.

⁴⁴ AL-RODHAN, *op. cit.*, 2019.

⁴⁵ BURRIS, *op. cit.*, 2013.

⁴⁶ Citado en NI, *op. cit.*, 2020 (traducción del autor).

políticos y militares, la realidad es que todos los actores presentes en el espacio ultraterrestre siguen sometiéndose al régimen legal basado en el libre acceso, la no apropiación y el uso pacífico del espacio, la Luna y los demás cuerpos celestes⁴⁷. De la misma manera, el estado actual de desarrollo tecnológico no permite el inicio de una auténtica competición por el control del espacio exterior, y ninguna de las potencias espaciales tiene la voluntad ni las capacidades necesarias para entablar una carrera por la hegemonía en la Luna⁴⁸.

Sin embargo, el contexto del espacio exterior y la Luna está cambiando rápidamente, conforme más actores participan en el escenario ultraterrestre y el desarrollo tecnológico ofrece nuevas oportunidades de exploración y explotación. La época en la que el interés en el espacio se limitaba a la investigación científica y a demostraciones de poder nacional y prestigio se ha terminado, y las posibilidades económicas y la relación entre la seguridad espacial y la global se están convirtiendo en el centro de la nueva geopolítica del espacio y de la Luna⁴⁹. El Tratado sobre el espacio ultraterrestre y su corpus legal no pueden dar respuesta a los asuntos que aparecen con la proliferación de actores públicos y privados, y la falta de un organismo internacional con la capacidad de aplicar y controlar las normas internacionales en la materia y de resolver disputas nunca ha sido tan evidente.

El anunciado cierre de la Estación Espacial Internacional ha sido señalado por algunos analistas como el punto de inflexión de una era de cooperación multilateral y uso pacífico del espacio ultraterrestre a otra de competición y militarización. EE. UU. ya ha anunciado, como parte del programa Artemis, su intención de pasar página y centrarse en la construcción de una nueva estación espacial orbitando la Luna, que serviría como punto de partida para la exploración y explotación del satélite. Mientras tanto, China está construyendo su propia estación espacial en la órbita terrestre, y planea instalar una base permanente en la superficie de la Luna⁵⁰. La ESA, Japón y Canadá están dispuestos a cooperar con el proyecto Artemis, mientras que intentan obtener una mayor autonomía en el espacio. Finalmente, Rusia e India han rechazado recientemente participar en

⁴⁷ GABRIELE LUCERA, *op. cit.*, 2019.

⁴⁸ BURRIS, *op. cit.*, 2013.

⁴⁹ KOREN, Marina. «Why the Far Side of the Moon Matters So Much», *The Atlantic*, enero de 2019. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/science/archive/2019/01/far-side-moon-china/579349/> (consultado el 12/1/21).

⁵⁰ KOREN, Marina. «China's Growing Ambitions in Space», *The Atlantic*, enero de 2017. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/science/archive/2017/01/china-space/497846/> (consultado el 10/1/21).

ninguno de estos proyectos, y probablemente opten por desarrollar estrategias independientes en el espacio ultraterrestre⁵¹. El unilateralismo, de esta manera, parece estar sustituyendo al multilateralismo como la tónica principal de las relaciones espaciales.

En cualquier caso, esto no significa necesariamente que los distintos intereses y objetivos en el espacio exterior y la Luna estén condenados a colisionar, y que sea imposible cualquier tipo de entendimiento entre las potencias espaciales. Todos los actores comparten el convencimiento de que la gobernanza espacial requiere al menos de cierto grado de compromiso y comunicación permanente. Algunos asuntos de seguridad importantes, como la gestión de residuos espaciales, el control de los satélites y las interferencias entre emisiones, necesitan de una respuesta global coordinada. Existe también la disposición a llegar a un acuerdo para actualizar la legislación internacional del espacio ultraterrestre, regulando la participación de actores privados y la explotación económica de este dominio⁵². La Luna va a estar probablemente en el centro de este nuevo impulso legal, ya que cada vez más países quieren regular actividades como la minería lunar o la colonización del satélite⁵³. Los Estados ya fueron capaces de dejar sus diferencias a un lado durante la Guerra Fría para regular el uso pacífico del espacio ultraterrestre y la Luna, así que la comunidad internacional tiene la prueba de que la confrontación puede evitarse mediante el compromiso y la cooperación.

Conclusiones

El espacio ultraterrestre y la Luna están de nuevo en el centro del tablero geopolítico y del debate jurídico internacional debido a los avances tecnológicos acelerados y al desarrollo de un creciente número de ambiciosas estrategias hacia este dominio. Desde la Guerra Fría, la Luna ha estado regida por los principios de libertad de acceso, no apropiación y uso pacífico, establecidos por el Tratado sobre el espacio ultraterrestre. Sin embargo, las nuevas oportunidades económicas y desafíos en el espacio, junto al reequilibrio de la balanza de poder en la Tierra, están reconfigurando la geopolítica del espacio exterior y de la Luna. La creciente interdependencia entre la seguridad espacial y la global es clave en todas las estrategias de seguridad nacional, y los principios de la

⁵¹ *The Frontier Post*, op. cit., 2020

⁵² RAJA MOHAN, op. cit., 2019

⁵³ AL-RODHAN, op. cit. 2018

astropolítica liberal que han inspirado el sistema espacial durante décadas parecen ceder ante las duras reglas de la *astropolitik*.

En este contexto, el juego geopolítico se está volviendo más complejo, con la emergencia de múltiples actores con nuevas capacidades, intereses diferenciados y estrategias diversas. De acuerdo con sus culturas estratégicas y con sus posibilidades, cada uno de estos actores se está posicionando para lo que puede considerarse una nueva era espacial, caracterizada por el aumento de las oportunidades y los retos en el espacio y por la proliferación de potencias espaciales. Adicionalmente, la aparición de actores privados en el escenario añade más presión a un sistema de gobernanza que ya tiene dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones del espacio ultraterrestre.

Al comienzo de lo que algunos autores denominan *nueva carrera espacial*, solo es posible especular cómo va a evolucionar la geopolítica del espacio exterior y de la Luna en los próximos años. La tendencia actual es hacia el realismo, la competición y la militarización, al tiempo que las rivalidades terrestres se replican en las relaciones en el espacio, y que la regulación internacional se muestra más obsoleta cada día. La espiral lógica de confrontación entre EE. UU. y China, como los dos principales actores de este nuevo contexto, es especialmente preocupante, ya que amenaza con arrastrar a las demás potencias espaciales. El choque, sin embargo, no es inevitable, especialmente considerando que ningún actor tiene la voluntad ni la capacidad para entrar en una confrontación a largo plazo en el espacio ultraterrestre, y que la tecnología espacial aún está lejos de permitir un auténtico conflicto en este dominio. Además, la cooperación en el espacio es más necesaria que nunca, ya que asuntos como la gestión de desechos, la minería espacial o la colonización de la Luna requieren de una respuesta global coordinada.

El futuro de la geopolítica de la Luna y del espacio ultraterrestre probablemente dependerá de la capacidad de las principales potencias espaciales de llegar a un entendimiento sobre cómo adaptar el marco jurídico internacional del espacio a la nueva situación tecnológica, económica y política sin renunciar a los principios que han permitido la gobernanza pacífica del espacio durante las últimas décadas. En esta línea, una iniciativa como la Estación Espacial Internacional, pero abierta a las potencias espaciales emergentes, podría jugar un papel muy importante al promover la transparencia y la confianza entre los Estados participantes. Finalmente, un organismo internacional con la capacidad de controlar la aplicación del derecho internacional y de

resolver disputas en el espacio es hoy, considerando la proliferación de actores, oportunidades y desafíos en el espacio ultraterrestre y la Luna, más necesaria que nunca.

*Pablo Santa-Bárbara Vozmediano**

Graduado en Derecho y Relaciones Internacionales
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
@pablosanvoz

18/2021

15 de febrero de 2021

*Fátima Molina Domínguez**

**Geopolítica espacial y búsqueda
de recursos**

Geopolítica espacial y búsqueda de recursos

Resumen:

En este artículo se analiza el creciente interés de los Estados por explorar y explotar los recursos del espacio ultraterrestre. Para ello, se señalan cuáles son las principales amenazas globales que han empujado a las potencias a su búsqueda y las iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha para paliar sus consecuencias. A su vez, se describirán cuáles son los recursos espaciales que poseen un mayor atractivo para afrontar los nuevos retos derivados del crecimiento de la población mundial.

Palabras clave:

Espacio, agua, Estados Unidos, China, recursos estratégicos, programa espacial.

***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.

Geopolitics of Space and the search for resources

Abstract:

In this report, the author analyses the growing interest of States to explore and exploit the resources of space. With this objective, it describes the main global threats that have pushed them to this search and the initiatives carried out to mitigate their consequences. Furthermore, it will be described which are the space resources that have a greater attractiveness to solve the new challenges caused by the growth of the world population.

Keywords:

Space, water, United States, China, strategic resources, space program.

Legislación espacial

Que la comunidad internacional cuente con una legislación oficial ratificada por 103 países sobre el espacio demuestra indudablemente el interés de los Estados por este nuevo escenario. El Tratado del Espacio de 1967 constituye el eje fundamental de los acuerdos que conforman el *Corpus iuris spatialis*. Aunque en su artículo II afirma que «el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera»¹, también deja abierta la posibilidad de su explotación: «El espacio [...] estará abierto para su exploración y utilización a todos los Estados». En cuanto a su militarización, el artículo IV, añade: «Los Estados parte en el Tratado se comprometen a no colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, a no emplazar tales armas en los cuerpos celestes y a no colocar [...] armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma. [...]

[Estas] Se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos por todos los Estados parte en el Tratado. Queda prohibido establecer [...] instalaciones y fortificaciones militares, efectuar ensayos con cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares».

Ante el avance de la carrera espacial durante este último periodo de la Guerra Fría se firmaron nuevos tratados. En este sentido, en 1979 algunos Estados ratificaron el Acuerdo que Gobierna las Actividades de los Estados en la Luna y otros Cuerpos Celestes (conocido popularmente como «Tratado de la Luna»)². Aunque este entró en vigor años más tarde, solo un puñado de países llegó a reconocerlo, entre los cuales no estaban las potencias espaciales.

Aunque por entonces Estados Unidos había ratificado el Acuerdo del espacio ultraterrestre, el pasado año, sin embargo, el presidente Donald Trump negó públicamente la validez de uno de sus principios afirmando lo siguiente: «Desde el punto

¹ Tratado del Espacio, parte 1.^a, apartado A). Texto íntegro en «Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el Espacio ultraterrestre» (1967), United Nations, Office for Outer Space Affairs. Disponible en: <https://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf> (Consultado el 15/1/2021).

² Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies. Resolution 34/68 (1979) Disponible en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/intromoon-agreement.html> (Consultado el 5/10/2020).

de vista legal y físico, el espacio exterior es un dominio exclusivo de la actividad humana y los Estados Unidos no consideran que sea un bien común global»³.

Las palabras del presidente norteamericano y la existencia de una legislación al respecto (aunque no exenta de ambigüedades y vacíos legales) nos muestran el indudable interés que los Estados han ido adquiriendo desde los años sesenta en la exploración y explotación del espacio exterior. En los últimos años, estas iniciativas parecen haberse incrementado aún más. La necesidad de determinados recursos y nuevos terrenos explotables está poniendo de manifiesto la imposibilidad futura de continuar con un modelo de vida que el planeta Tierra no podrá sustentar. O lo que es lo mismo: la Tierra se nos está quedando pequeña.

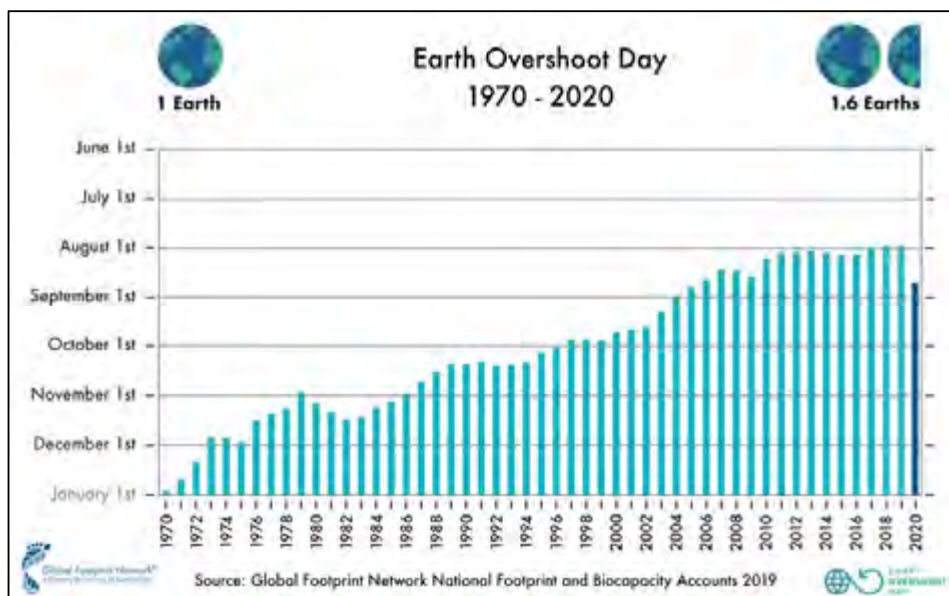


Figura 1. *Earth Overshoot Day*. Fuente. Global Footprint Network.

En 30 años, la población mundial ha aumentado en más de dos mil millones de personas, alcanzando los 7700 millones en la actualidad. Se calcula que, si la población continúa aumentando al mismo ritmo durante los próximos años, en el año 2050 esta ascenderá a 9700 millones de habitantes⁴. Paralelamente (en parte consecuencia de dicho aumento

³ FONSECA, Xavier. «Estados Unidos privatiza la Luna en plena pandemia: No la vemos como un bien común.» *La Voz de Galicia*, 4 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2020/04/07/estados-unidos-privatiza-luna-plena-pandemia-vemos-bien-comun/00031586275133081601799.htm>

⁴ United Nations, «Peace, dignity and equality on a healthy planet». Disponible en: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/population/> (Consultado el 10/1/2021).

y de la propia actividad humana), el planeta Tierra adelanta cada vez más su día de sobrecapacidad (*earth overshoot day*)⁵.

Amenazas globales

Escasez de agua dulce

Sin pretender ser catastrofista, me gustaría señalar, sin embargo, que hay ciertas cuestiones que deberían preocuparnos. La primera de ellas es que el agua dulce, tan necesaria para la supervivencia del hombre, es un bien cada vez más escaso. Su uso se ha multiplicado por seis en el último siglo y continúa aumentando, debido al desarrollo económico, al crecimiento demográfico y al cambio en los patrones de consumo. El Programa Mundial de la UNESCO de Evaluación de los Recursos Hídricos 2020: Agua y Cambio Climático, señala que en el mundo hay actualmente 2200 millones de personas privadas de acceso al agua potable y otros 4200 millones que carecen de sistemas de saneamiento seguros. Concluye anunciando que esta situación podría agravarse en los próximos años⁶. El pasado mes de diciembre, el agua (su derecho de uso) entró por primera vez en el mercado de valores, como anteriormente ya había ocurrido con el petróleo y el trigo. Este hecho señala la importancia que tendrá el acceso y posesión de este recurso en un futuro próximo. Ya en 1995, el exvicepresidente del Banco Mundial, Ismail Serageldin, predijo que las guerras del futuro serían por acceso al agua. Hoy en día, esa predicción está muy cerca de hacerse realidad: allí donde falta agua no hay buenas cosechas, y la experiencia nos muestra que en donde no hay comida suficiente, la población se ve forzada a buscar alternativas. Históricamente, las hambrunas han constituido una de las causas fundamentales del inicio de disturbios, revueltas,

⁵ *Día del exceso terrestre o Día de la sobrecapacidad de la Tierra*: fecha en la que el consumo de los recursos naturales por parte del conjunto de seres humanos excede a los que el planeta puede regenerar en ese año. También indica que se han generado más residuos, como el dióxido de carbono, de lo que la biosfera puede absorber. BAÑOS, Pedro. *El dominio Mundial*. Barcelona: Ariel 2019.

(Este año, debido a la paralización de gran parte de la actividad económica debido a las medidas restrictivas para contrarrestar la propagación de la COVID-19, el día de sobrecapacidad se ha extendido casi un mes más de lo previsto inicialmente.)

⁶ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, «Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2020: agua y cambio climático» (2020). Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373611.locale=es> (Consultado el 11/12/2020).

revoluciones y guerras⁷. Por tanto, los recursos hídricos serán un factor clave en los estudios polemológicos del futuro.



Figura 2. Nivel de vulnerabilidad al estrés hídrico en el mundo. Fuente. 2020 Ecological Threat Register.

Falta de tierras cultivables

Por otro lado, el cambio climático también ha desembocado en la reducción de tierras cultivables disponibles para su uso, debido principalmente a la erosión, salinización, urbanización y desertización. Como consecuencia, desde el año 2003 se ha llevado a cabo una adquisición masiva de tierras para su cultivo en el continente africano (aproximadamente 200 millones de hectáreas) con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria de los países inversores (países del Golfo, China e India, entre otros)⁸. Debido al crecimiento de su población y/o a su nivel adquisitivo, los Estados se han visto obligados a buscar nuevas tierras que les garanticen el poder disponer de los alimentos

⁷ Como ejemplo de «puntos calientes» por cuestión hídrica, destaca la gestión por las aguas del Nilo entre los Estados bañados por él; los caudales del Tigris y el Éufrates en Oriente Próximo o la valiosa agua del Tíbet y su control por parte de China.

⁸ SORGHU, Zakaria. «Investissements étrangers dans les terres agricoles en Afrique: Quel danger pour le commerce, la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté?», *Revue Africaine sur le Commerce et le Développement*, n.º 5, Genève, 2011. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/269691524_Investissements_etrangers_dans_les_terres_agricoles_en_Afrique_Quel_danger_pour_le_commerce_la_securite_alimentaire_et_la_lutte_contre_la_pauvrete (Consultado el 20/11/2020).

necesarios para su bienestar. En este contexto, no es de extrañar que algunas potencias busquen también en el espacio un medio de subsistencia futura.

Desplazamiento de la población

La desertización mencionada anteriormente, debida al cambio climático, a la deforestación y a la sobreexplotación, supone el desplazamiento poblacional en busca de nuevos medios de vida. Este hecho está contemplado como una de las principales amenazas a la seguridad internacional, debido a los conflictos que pueden derivarse de ello⁹. En 2050, hasta 200 millones de personas podrían haberse visto obligadas a desplazarse por «alteraciones de los sistemas monzónicos y otros sistemas de lluvias, por sequías de una gravedad y duración inusitadas, así como por la subida del nivel del mar y la inundación de los litorales»¹⁰. Del mismo modo, «la desertificación podría expulsar a decenas de millones de personas de sus hogares, principalmente en el África subsahariana y en Asia central»¹¹.

⁹ En 2009, un informe de las Naciones Unidas relaciona el cambio climático con la seguridad, ya que las denominadas *migraciones ambientales* pueden incrementar los conflictos en las zonas de tránsito y de destino.

¹⁰ MYERS, Norman. «Environmental Refugees: An emergent security issue», 13th Meeting of the OSCE Economic Forum, Session III (Environment and Migration), Prague, May 2005. Disponible en: <https://www.osce.org/eea/14851> (Consultado el 3/1/2021).

¹¹ EGEEA, Carmen; SOLEDAD, Javier. «Los desplazamientos ambientales. Más allá del cambio climático. Un debate abierto», *Cuadernos Geográficos*, 49, Granada, 2011-2012, pp. 201-215. Disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/los-desplazados-ambientales-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-cambio-clim%C3%A1tico-un-debate-abierto>

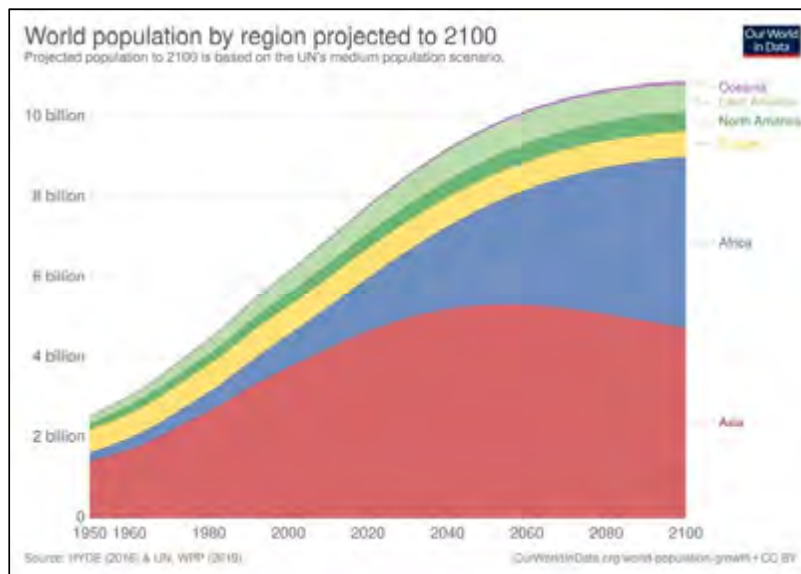


Figura 3. Población mundial por regiones proyectada hasta 2100. Fuente. HYDE (2016) & UN, WPP (2019).

Mayor urbanización y dependencia tecnológica

El crecimiento de la población, especialmente en el continente asiático, influirá decisivamente en la creación de nuevas «megaciudades» que reclamarán mayores fuentes de energía. A su vez, la conformación y extensión de una clase media en el sudeste del continente significa ya una mayor demanda de alimentos y servicios que, unido a la consolidación de una sociedad global fuertemente tecnificada, obligará a los individuos y a sus Gobiernos a buscar nuevas estrategias de supervivencia. Entre ellas, la dificultad y/o escasez en la extracción y transformación de las materias primas necesarias para la fabricación de objetos tan cotidianos como el teléfono móvil está forzando a los Estados a buscar nuevas alternativas en espacios antes inexplorados.

Búsqueda de recursos en nuevos escenarios

Ahora bien, ¿podrán dar los Estados salida a todas estas necesidades? Los más precavidos ya han incluido entre sus estrategias la búsqueda de recursos y minerales estratégicos (Estados Unidos o Japón, por ejemplo, necesitan urgentemente técnicas de explotación y procesamiento de tierras para reducir su dependencia exterior). Como he mencionado anteriormente, otros países, sin embargo, se han lanzado a la compra de

tierras cultivables debido a la insuficiencia de terreno fértil dentro de sus fronteras (China, Arabia Saudí, Corea del Sur, entre otros). Pero si hay algo que todo aquel Estado que se precie debe tener en cuenta en la elaboración de sus estrategias es, por las razones anteriores, el apartado destinado al espacio exterior.

Pero, antes de continuar, no podemos obviar la constante competición internacional por liderar política, cultural y económicamente al resto de naciones. Al fin y al cabo, es lo que ha distinguido a cada uno de los periodos históricos que hemos dejado tras nosotros: la posesión de «ese algo» (tecnología, desarrollo, recursos...) que conlleva poder e influencia al que lo posee. Y, actualmente, esta carrera por el poder, unida a la creciente necesidad de recursos, se traslada de nuevo a la órbita espacial. Si en los años sesenta el objetivo fue el lanzamiento del hombre a la Luna, en la actualidad contar con una buena flota espacial supone contar con la hegemonía en el quinto escenario bélico posible (tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio exterior), y más si este puede ser la «nueva tierra prometida».

Los países industrializados dependen cada vez más de su red de satélites, drones y avances en materia espacial. Por ello, la carrera espacial está llamada a ocupar un lugar prioritario en la agenda de todo aquel que aspire a garantizar su seguridad y a ser tenido en cuenta en el escenario internacional. De hecho, Washington ha reconocido que «el espacio exterior constituye una de sus principales vulnerabilidades en la medida en que para defender sus intereses y ejercer su hegemonía global es el país más dependiente de los múltiples sistemas de C4ISR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) que allí ha ido desplegando»¹². China, Rusia, la Unión Europea y, en menor medida, Japón y la India, se encuentran también inmersos en codiciosos programas espaciales con un doble fin: asegurarse una posición influyente en el escenario internacional y desarrollar planes alternativos a la propia subsistencia en el futuro.

¹² NÚÑEZ, Jesús A. «La militarización del espacio exterior ya está aquí», *Blog Elcano*, 7 de julio 2016. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-militarizacion-del-espacio-exterior-ya-esta-aqui/>



Figura 4. Valor mundial de las inversiones en programas espaciales desde 2000. Fuente. Tauri Group. Start-up Space 2020.

Programas espaciales

Aunque el Tratado del Espacio (OST, por sus siglas en inglés) prohíbe «el asentamiento de bases militares, instalaciones y fortificaciones militares; efectuar ensayos con cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares en los cuerpos celestes», sí permite el transporte de armas (si no son de destrucción masiva) y actividades defensivas¹³. En esta línea, Donald Trump anunció en 2018 la creación de una Fuerza Espacial estadounidense tras la elaboración de una Estrategia Nacional de Seguridad en el Espacio¹⁴ como nueva rama del Ejército norteamericano, que incluye «el desarrollo de profesionales militares del espacio, la adquisición de sistemas militares del espacio y la maduración de la doctrina militar para la potencia espacial»¹⁵. Rusia, por su parte, incluyó en su doctrina militar de 2014 la necesidad de «militarización del espacio»¹⁶, y China, en

¹³ OST 1967, artículo IV

¹⁴ «SpaceX y la NASA realizan con éxito el histórico lanzamiento de la cápsula *Crew Dragon* hacia la Estación Espacial Internacional», *BBC News Mundo*, 30 de mayo 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52864565>

¹⁵ MACK, Eric. «Fuerza Espacial de Trump: Qué es, cuáles son sus funciones y más detalles», *CNET*, 6 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.cnet.com/es/noticias/fuerza-espacial-donald-trump-que-es-space-force/>

¹⁶ BELLO, Martín. *Geoestrategia militar de Rusia y de su entorno*, Documento Marco IEEE, 11/2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM112014_GeoestrategiaMilitar_Rusia_M.BelloCrespo.pdf (Consultado el 16/11/2020).

su Libro Blanco de Defensa Nacional, establecía que el «espacio es la cúspide de la competición»¹⁷. Citados estos ejemplos, cabe preguntarse: ¿estamos ante el inicio de la militarización del espacio? Desde luego, estoy de acuerdo en que, aunque las próximas guerras se originarán en la superficie terrestre, se extenderán al espacio, ya que gran parte de la moderna tecnología militar necesita de los satélites que en él se encuentran.

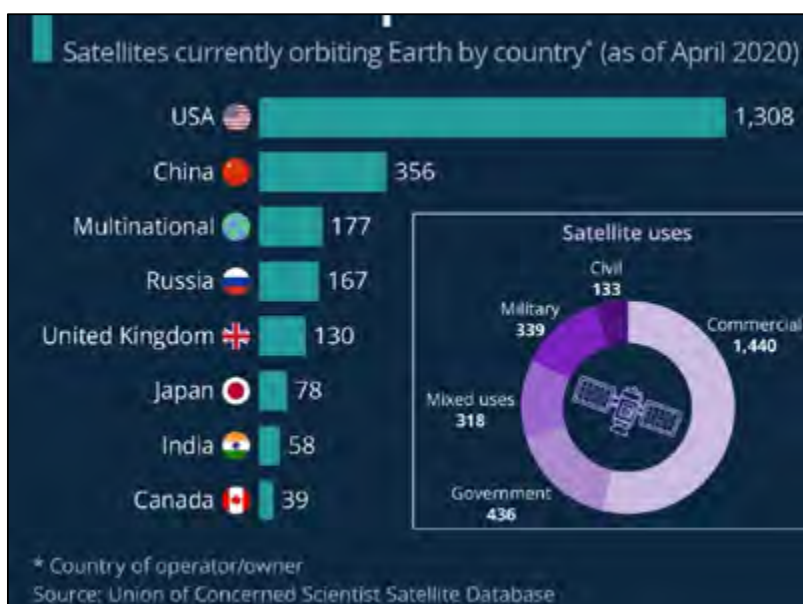


Figura 5. Satélites en órbita por países (en abril de 2020). Fuente. Union of Concerned Scientist Satellite Database.

Pero la conquista del espacio no solo será por cuestiones militares. Como he mencionado, los Estados que disponen de la tecnología y medios suficientes se han lanzado ya a la búsqueda de recursos espaciales.

China

El gigante asiático envió su primer satélite al espacio en 1970, el *Dong Fang Hong I*, pocos años después de la Revolución Cultural. Desde entonces, y especialmente en la última década, su avance en la tecnología espacial y en la consecución de logros en

¹⁷ En su actualización, el Libro Blanco de la Defensa en la Nueva Era, publicado en 2019, añade que una de sus prerrogativas es: salvaguardar los intereses de seguridad de China en el espacio orbital, el espacio electromagnético y el ciberespacio. JALIFE-RAHME, Alfredo. «El Libro Blanco de China sobre su política de defensa nacional en la Nueva Era», *Sputnik Mundo*, septiembre 2020. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/firmas/202009181092809004-el-libro-blanco-de-china-sobre-su-politica-de-defensa-nacional-en-la-nueva-era/> (Consultado el 30/9/2020).

órbita no ha tenido parangón. Desde 2010, el país ha realizado más de 200 lanzamientos al espacio y se ha convertido en el segundo país con más satélites en órbita. Y es que su presupuesto dedicado a este fin dobla al invertido por toda la Unión Europea¹⁸. El Gobierno coopera con un sector privado compuesto por casi un centenar de compañías destinadas a la investigación espacial: manufactura de vehículos y componentes espaciales, fabricación de satélites, construcción de estaciones terrestres, teleobservación, lanzamiento de sondas, navegación y análisis de datos remotos¹⁹... Algunas de estas empresas se encuentran englobadas en la Alianza Espacial China, en directa cooperación con la Administración Espacial Nacional, fundada en 1993²⁰. Esta fuerte industria ha permitido al país reducir su dependencia de potencia extranjeras en relación con este sector, convirtiéndose en motor de su economía con una mano de obra especializada que bien podría tener posibilidades de mercado en países extranjeros²¹.

Entre sus más recientes logros, cabe destacar el ser el primer país en aterrizar una sonda en la cara oculta de la Luna (*Chang'e-4*), desconocida hasta la fecha, en donde pretende instalar una base científica con el propósito de conocer mejor el satélite y explorar tierras raras, tan necesarias para el desarrollo de las nuevas tecnologías. El pasado julio, en la misión que ha llamado Tianwen-1, envió una sonda a Marte con el propósito de explorar nuevas posibilidades en relación con el agua helada allí presente²². En noviembre envió un robot al espacio que le permitiera avanzar en su pretensión de extraer recursos de los asteroides. Además, puesto que no trabaja con la Estación Espacial Internacional, está diseñando su propia estación, cuya finalización prevé para 2023.

¹⁸ BEENS, John. «Historia del programa espacial chino: el orgullo nacional del desarrollo de la industria espacial», *Observatorio de la Política China*, diciembre 2018. Disponible en <https://politica-china.org/?s=programa+espacial> (Consultado el 5/1/2020).

¹⁹ VV. AA., «Evaluation of China's Commercial Space Sector», *Institute for Defense Analyses Science and Technology Policy*, 2019. Disponible en <https://www.ida.org/-/media/feature/publications/e/ev/evaluation-of-chinas-commercial-space-sector/d-10873.ashx> (Consultado el 5/1/2021).

²⁰ MARABINI, Blanca. «La industria espacial china, ¿una nueva carrera espacial?», *Observatorio de la política china*, octubre 2020. Disponible en <https://politica-china.org/areas/sociedad/la-industria-espacial-china-una-nueva-carrera-espacial>

²¹ Sin embargo, este sector también cuenta con una serie de desventajas, entre las cuales se encuentra la falta de competencia entre las empresas privadas y las públicas; las restricciones a colaboraciones y tecnología extranjeros; el denominado «China's Brand Problem», por el cual la reputación de sus productos es de ser baratos pero de mala calidad; los crecientes costes de mano de obra especializada en el sector; y la falta de regulación y transparencia por parte del Gobierno central. VV. AA. (2019).

²² En la región, bautizada como Utopia Planitia, hay una reserva de hielo bajo unos pocos metros de tierra que contiene 400 veces el agua que alberga España. Su *rover* tocará tierra cerca de esa gran reserva, equipado con un radar capaz de estudiar la composición del subsuelo y detectar hielo. Una reserva de agua de esas proporciones sería un recurso muy útil para futuras colonias marcianas. DOMÍNGUEZ, Nuño. «Duelo de gigantes en Marte», *El País*, 14 de agosto de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/ciencia/2020-08-15/duelo-de-gigantes-en-marte.html>

Estados Unidos

Durante el mandato de Donald Trump, Estados Unidos, temeroso de perder su ventaja en la carrera espacial hasta la fecha, ha propuesto nuevos objetivos espaciales, no exentos de polémica. En 2017, el presidente firmó la Directiva de Política Espacial 1, que marcó oficialmente el inicio de los esfuerzos de esta superpotencia por regresar a la Luna y que supuso la inversión de nuevos presupuestos en la NASA. El pasado año, una orden ejecutiva emitida autorizaba a las empresas estadounidenses a explotar la minería lunar. Recordemos que ya desde 2014 se había autorizado al sector privado a efectuar lanzamientos espaciales, hecho que culminó en el lanzamiento del *Falcon 9* desde Cabo Cañaveral el pasado año, convirtiéndose en la primera nave privada —construida por la empresa SPACE X— que transportaba astronautas a la Estación Espacial Internacional²³.

Paralelamente, la potencia norteamericana también ha querido aprovechar el acercamiento entre ambos planetas, Tierra y Marte, para enviar su misión *Perseverance* al planeta rojo, que incluye dos naves perforadoras con el objetivo de explorar su subsuelo. Su destino es Jezero, un cráter de 45 km de diámetro, en el que pretende desplegar un radar para estudiar el subsuelo hasta unos 10 m de profundidad, obtener muestras terrestres y buscar restos de vida. Junto al vehículo, ha enviado un helicóptero capaz de sobrevolarlo, en un intento de realizar pruebas para el envío futuro de drones. Cabe recordar que la Agencia Espacial Norteamericana cuenta con la experiencia de haber enviado con éxito al planeta rojo un total de veinte misiones, de las que cuatro, entre los años 1997 y 2012, han sido vehículos todo terreno²⁴. Finalmente, otro proyecto planteado era el retorno estadounidense a la Luna (proyecto Artemis), pero, tras el resultado de las elecciones, habrá que esperar para ver si sigue adelante.

Japón

²³ Desde el año 2011 no había despegado un vehículo espacial desde suelo estadounidense. La última vez fue en julio de 2011, cuando la misión del *Atlantis* puso punto final al programa de transbordadores espaciales de EE. UU., retirando su último transbordador, que se había extendido por 30 años y 135 misiones. ROJAS, Alberto. «Estados Unidos regresa a la carrera espacial», *La Tercera*, 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/estados-unidos-regresa-a-la-carrera-espacial/MMTJDBUH6JFDPHWUIYCALXKH7U/>

²⁴ PONS, J. «Xi Jinping y Donald Trump protagonizan la nueva carrera espacial», *Atalayar*, 29 de abril de 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/xi-jinping-y-donald-trump-protagonizan-la-nueva-carrera-espacial>

Del mismo modo que China y Estados Unidos, otros países también han incluido en sus programas ambiciosos objetivos espaciales: el Gobierno nipón, por ejemplo, planea enviar al hombre a la Luna antes de 2030. Con financiación de los Emiratos Árabes, ha colaborado en el lanzamiento de la tercera misión enviada a Marte en 2020. La misión, bajo el nombre de Al-Amal, partió de la estación terrestre japonesa de Tanegashima el pasado 20 de julio. Japón, preocupado por su dependencia de tierras raras, está especialmente centrado en la posible explotación de asteroides y los minerales que allí se encuentren. En esta línea, la *Hayabusa 2* está investigando y recogiendo muestras de un asteroide, lo que podría ayudar a entender la creación del sistema solar²⁵. Además, en marzo de 2025 la sonda de exploración de lunas marcianas de JAXA entrará en la órbita de Marte antes de moverse en Phobos para recolectar muestras²⁶.

Rusia

El país ha sufrido un duro golpe tras perder el monopolio en el envío de astronautas a la Estación Espacial Internacional tras el lanzamiento de *Falcon 9*, por lo que ganaba una gran cuantía de dinero. Sus presupuestos destinados a la investigación del espacio exterior se han reducido en favor de otros sectores. Sin embargo, la Agencia Espacial Federal Rusa, o Roscosmos, está llevando a cabo la construcción de la nave *Luna-25*, que tiene como objetivo aterrizar en nuestro satélite el próximo mes de octubre y realizar una serie de ensayos, entre los cuales se encuentra «investigar la composición, estructura y propiedades físico-mecánicas del regolito polar lunar, el polvo y la exosfera de plasma alrededor del polo sur de la Luna [...] y obtenga una estimación del porcentaje de peso del agua en el suelo lunar en el punto de aterrizaje»²⁷.

Por su parte, la Unión Europea (cuarta potencia espacial) elaboró la Estrategia Espacial para Europa, en la que reconocía abiertamente su apoyo a la explotación del espacio

²⁵ BORRÀS i ARUMÍ, Javier. «La carrea espacial asiática (más allá de China)», *Esglobal*, 29 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.esglobal.org/la-carrera-espacial-asiatica-mas-alla-de-china/>

²⁶ LOBO, Xènia. «Estas son las diez misiones espaciales más importantes de la próxima década», *Condé Nast Traveler*, 29 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.traveler.es/experiencias/articulos/futuras-misiones-espaciales-y-trajes-de-astronautas-proxima-decada/16490>

²⁷ «La construcción de la nave rusa *Luna 25* avanza a buen ritmo», *Actualidad aeroespacial*, 7 de agosto de 2020. Disponible en: <https://actualidadaeroespacial.com/la-construccion-de-la-nave-rusa-luna-25-avanza-a-buen-ritmo/>

promoviendo leyes y normas internacionales sobre minería espacial²⁸. Hasta ahora cuenta con tres proyectos espaciales de envergadura que continuarán en desarrollo en su agenda 2021-2027: Copernicus, Galileo, EGNOS (destinados principalmente a los sistemas de navegación), SSA (software) y GOVSATCOM, con una inversión de 14 800 millones de euros. Su nuevo programa espacial «tiene como objetivo reforzar su liderazgo mundial en la observación, la navegación y la investigación de la tecnología»²⁹.

Aunque quizá pueda sorprendernos, India se ha convertido en un protagonista a tener en cuenta en la exploración espacial. De hecho, es el país que ha lanzado un mayor número de satélites comerciales y de comunicaciones al espacio ultraterrestre a un bajo coste. En 2017, la Agencia India de la Investigación Espacial envió un cohete mediante el que puso en órbita 104 satélites. En 2019, aunque sin éxito, envió a la Luna la nave *Chandrayaan 2* con el objetivo de mapear su superficie terrestre. En 2020, tras el rechazo de colaboración por parte de la agencia rusa, India ha celebrado los inicios de su cooperación espacial con Nigeria. Este año tiene planteado de nuevo intentar llegar a la Luna con su nave *Chandrayaan 3* y enviar a un humano al espacio entre diciembre de 2021 y enero de 2022³⁰.

Otros países, como Corea del Sur, Israel, Pakistán o Taiwán, están iniciando también sus diversos programas espaciales.

²⁸ RUIZ, Fernando. *Minería espacial: el nuevo reto de la inteligencia económica*, Documento de Opinión IEEE 102/2018. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO102_FERRUI_MineriaEspacial.pdf

(Consultado el 18/1/2021).

²⁹ «El nuevo programa espacial de la UE apuesta por conservar su liderazgo mundial», *Noticias Parlamento Europeo*, 22 de noviembre de 2018. Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20181116STO19212/el-nuevo-programa-espacial-de-la-ue-apuesta-por-conservar-su-liderazgo-mundial>

³⁰ HERRERA, Manuel. «Una odisea espacial india», *Asia Northeast*, 29 de julio de 2019. Disponible en: <https://asianortheast.com/una-odisea-espacial-india/>

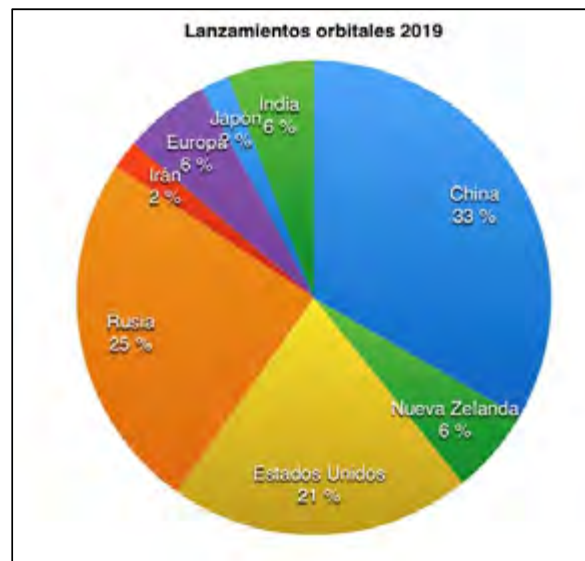


Figura 6. Lanzamientos orbitales 2019.

Recursos en el espacio

Ahora bien, todos estos actores buscan recursos, pero ¿cuáles son los bienes que se pueden obtener del espacio?

Primeramente, y de valor creciente, el agua. Este recurso hídrico podría «ser convertido en combustible (hidrógeno), y por lo tanto permitir el reabastecimiento económico de los satélites, los viajes a Marte e incluso las misiones tripuladas. El hielo también podría convertirse en agua y oxígeno para los asentamientos u operaciones lunares»³¹.

Se han encontrado importantes reservas de agua en la Luna y en Marte³². En la primera se ha confirmado la existencia de depósitos congelados. En Marte, además de la existencia de hielo, se han hallado grandes lagos bajo la superficie, evidenciando que el planeta fue, hace 4000 millones de años, un planeta cubierto en su 84 % de agua. En los cráteres de Mercurio, el agua aparece en forma de hielo, al igual que en el planeta enano Ceres. En Encelado, satélite de Saturno, los géiseres que rocían vapor sugieren una fuente de agua cercana a la superficie agrietada. En su otro satélite, Titán, parece

³¹ GILBERT, Alex; BRAZILIAN, Morgan. «The Geostrategic Importance of Outer Space Resources», *The National Interest*, 15 de mayo de 2020. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/geostrategic-importance-outer-space-resources-154746>

³² Se ha confirmado que la Luna tiene depositados en sus polos más de 1.600 millones de toneladas de agua en forma de hielo, con posibilidad de transformarse en propulsora de naves espaciales. AZQUETA, Ignacio. «La geopolítica líquida del siglo XXI», *Monografías del CESEDEN*, vol. 147, 2015, pp. 157-188.

existir un océano bajo el suelo congelado que podría contener más del doble del agua de la Tierra. También se han encontrado restos de agua en Europa, Calisto y Ganimedes, las lunas de Júpiter.

Otro recurso que citar es el isótopo helio-3, presente en la corteza lunar y escasísimo en nuestro planeta. Se estima que nuestro satélite contaría con 1 100 000 toneladas métricas de helio-3 acumulado en sus rocas y polvo lunar. En la Tierra podría ser empleado para llevar a cabo la fusión nuclear como posible alternativa al radiactivo tritio en el proceso de fusión, y empleado como sustitución a las fuentes energéticas actuales³³. Sería una fuente estable y no radiactiva de grandes cantidades de energía. Aunque aún no contamos con la tecnología ni la maquinaria necesarias para la excavación en la superficie lunar, el transporte del regolito a la Tierra y su posterior tratamiento para separar el helio-3, numerosas investigaciones se están llevando a cabo para avanzar en esta línea³⁴.

Minería espacial y explotación de tierras raras

No debo olvidar la existencia espacial en grandes cantidades de minerales estratégicos y «tierras raras», indispensables para el funcionamiento de aparatos tecnológicos. Aunque existen en la Tierra, su extracción y/o procesamiento es extremadamente costosa. Entre los materiales descubiertos en astros y cuerpos celestes están presentes el platino, hierro, cobalto, hidrógeno, oro, níquel, aluminio, plata, calcio, silicio, magnesio, torio, uranio, fósforo, potasio³⁵ y elementos de «tierras raras» como neodimio, cerio y lantano³⁶.

Son, por tanto, sobradas razones para que la creciente autonomía privada haya desembocado en una serie de empresas y consorcios interesados en la actividad minera lunar. Ejemplo de ello son las empresas norteamericanas Planetary Resources y Deep Space Industries, la británica Asteroid Mining Corporation o la china Origin Space, para el desarrollo de la minería de asteroides. En 2016, Luxemburgo aprobó la Loi sur

³³ YANES, Javier. «Helio-3: la fiebre del oro lunar», *BBVA Openmind*, 14 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.bbvaopenmind.com/ciencia/fisica/helio-3-la-fiebre-del-oro-lunar/>

³⁴ «Helio 3: la «energía del futuro» que podría salvar a la Humanidad», *Diario astronómico*, 11 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.diarioastronomico.com/helio-3-la-energia-del-futuro/>

³⁵ De los aproximadamente 1500 asteroides fácilmente alcanzables desde la Tierra, al menos el 10 % tendrían recursos de valor económico.

³⁶ Por ejemplo, el asteroide Psyche 16 está formado casi por completo de hierro, níquel, oro y platino. La suma de los materiales que lo constituyen podría superar al PIB mundial.

l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, sembrando precedente en la implantación de empresas del sector espacial de todo el mundo³⁷.

Conclusión

Para terminar, a modo de conclusión, me planteo si será posible implantar vida humana, animal y vegetal en el espacio. En cierto modo, la humanidad ya lo ha conseguido. China ha logrado que germinen unas semillas de trigo en la sonda lunar. Pero algo tan pequeño ha requerido de un enorme presupuesto. Para hacerlo a gran escala aún no disponemos de la tecnología suficiente ni de los presupuestos necesarios. Mientras podamos vivir en la Tierra, pelearnos por ella y agotar sus recursos, así se hará. Si las grandes multinacionales pueden continuar explotando África y obteniendo grandes beneficios, no dirigirán toda su planificación ni su inversión fuera de estas fronteras. Por otro lado, bien es cierto que grandes firmas ya están invirtiendo en operaciones espaciales. El atractivo comercial, por las razones mencionadas, no es nada desdeñable, y probablemente en un futuro el sector espacial constituirá un escenario de mercado imprescindible en la economía mundial. La explotación de recursos me parece más cercana que el establecimiento de asentamientos permanentes. Ahora bien, los viajes tripulados con fines turísticos ya se encuentran en curso. Quizá cuando, pasadas unas generaciones, el planeta flaquea, los Estados puedan ver más allá de sus diferencias y colaborar para centrar sus objetivos en el desarrollo de tecnología suficiente para poder albergar vida en otros planetas, superando las barreras térmicas y ambientales que encontrarán en ellos. Quizá sea la iniciativa privada la que lo logre, o quizá esa posibilidad nazca fruto de lo contrario, de la competencia entre naciones, como ha ocurrido en otras muchas ocasiones. Hoy en día, y de momento, la vida en el espacio, fuera de las bases espaciales, constituye un reto demasiado ambicioso, relegado a la ciencia ficción.

*Fátima Molina Domínguez**

Licenciada en Historia
Analista de relaciones internacionales

³⁷ PRADO, Elvira. «Sobre la exploración, explotación y utilización de los recursos naturales en la Luna», *Revista en tiempo de paz*, n.º 136 (primavera 2020). Disponible en: <http://revistatiempodepaz.org/wp-content/uploads/2020/06/LA-EXPLORACION%20Y-UTILIZACION-DE-LOS-RECURSOS-NATURALES.pdf>

19/2021

16 de febrero de 2021

David Corral Hernández*

**Poder espacial estadounidense.
El dominio de lo conocido y lo
desconocido**

**Poder espacial estadounidense. El dominio de lo conocido y lo
desconocido**

Resumen:

Acabando su mandato, y conocido el resultado de las urnas, que cambia el signo político y al inquilino de la Casa Blanca desde 2021, el presidente estadounidense Donald Trump firmó a comienzos de diciembre la *National Space Policy of the United States of America*. Este texto, que actualiza las doctrinas anteriores, complementa a la *Defense Space Strategy* publicada pocos meses antes y a las actividades de la Fuerza Espacial de los Estados Unidos (United States Space Force), la más joven y pequeña de las Fuerzas Armadas estadounidenses. El objetivo, en palabras del mandatario, es «tener el dominio estadounidense en el espacio».

Palabras clave:

EE. UU., China, ONU, espacio, militarización, estrategia.

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

American space power. The domain of the known and the unknown

Abstract:

At the end of his term and knowing the result of the polls that change the political sign and the tenant of the White House since 2021, the U.S. President Donald Trump signed in early December the 'National Space Policy of the United States of America'. This text, which updates previous doctrines, complements the 'Defense Space Strategy' published a few months earlier and the activities of the United States Space Force, the youngest and smallest of the U.S. Armed Forces. The objective, in the words of the president, is «to have U.S. dominance in Space».

Keywords:

USA, China, UN, space, militarization, strategy.

El cielo, un universo por explorar y dominar

Desde el inicio de la evolución humana, nuestros ancestros han tenido al cielo como referencia y frontera. A él miraban buscando el hogar de dioses o sus designios para las vidas privadas o el destino de naciones e imperios. En sus estrellas buscaban respuestas o la guía que permitió a navegantes y comerciantes recorrer el mundo poniendo en contacto civilizaciones y dando origen a la globalidad en la que hoy vivimos. Mandatarios y científicos, como muchos otros, han querido a lo largo de siglos conocer, explorar y, en lo posible, dominar el espacio que nos rodea y cuyas puertas, en una intensa carrera, se consiguieron abrir a mediados del siglo pasado.

Llegados a nuestros días, decenas de satélites nos han permitido conocer los planetas del sistema solar o buscar sus confines, tener previsiones meteorológicas, comunicaciones seguras, imágenes de la Tierra, contar con navegación o geolocalización y llegar a poner pie en la Luna, en el «pequeño paso para el hombre, un gran salto para la Humanidad»¹ que dio el astronauta estadounidense Neil Armstrong con la misión Apolo XI de la NASA. Y mientras agencias espaciales y empresas privadas tienen ya la vista puesta en volver a la Luna y colonizar Marte en una nueva carrera, se lanzan cientos de satélites de constelaciones privadas o la cooperación internacional sigue teniendo como referente a una Estación Espacial Internacional que podría dejar de brillar en su órbita antes de que acabe esta década, la ONU, a través de COPUOS (Committee on the Peaceful Uses Of Outer Space)² o UNOOSA (United Nations Office for Outer Space Affairs)³, sigue velando incansable por un uso responsable, pacífico y seguro del cosmos.

Que Gobiernos como el estadounidense, el ruso o los europeos a través de organismos comunitarios firmen acuerdos internacionales o bilaterales para preservar un uso responsable o la cooperación en el espacio no es ni extraño ni poco habitual, todo lo contrario. Valga como ejemplo el memorando de entendimiento firmado este diciembre por la agencia espacial NASA de EE. UU. y la ONU, «prometiendo cooperación en

¹ «July 20, 1969: One Giant Leap for Mankind». NASA, 20/7/2019. Disponible en: https://www.nasa.gov/mission_pages/apollo/apollo11.html (Fecha de consulta: 11/1/2021).

² Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. COPUOS. Disponible en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

³ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA). Disponible en: <https://www.unoosa.org/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

ciencia y tecnología para apoyar los usos pacíficos del espacio ultraterrestre»⁴..., aunque en él, pese a que día a día lleguemos a las más lejanas fronteras, nos acercamos aún más a los límites de su militarización, una carrera que puede parecer reciente, pero que es casi tan antigua como la humanidad o los dioses arcaicos que, desde las alturas, lanzando rayos y tormentas, demostraban su furia y poder.

La «guerra de las galaxias» *made in USA*

El conocido director de cine estadounidense George Lucas creó, hace casi medio siglo, un fenómeno cinematográfico y social que sigue muy vigente pese al paso del tiempo, la saga de la *Guerra de las Galaxias*. Pocos años después de la primera película, en 1983, el presidente estadounidense Ronald Reagan proponía la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE)⁵, un proyecto que se ganó el popular sobrenombre de «guerra de las galaxias» por su ambición y naturaleza. Pero antes de que el Universo se pensase como un campo de batalla del futuro, ya hubo quien lo convirtió en el escenario en el que las naciones disputarían la hegemonía militar. La Alemania nazi fue la inventora de las mortíferas bombas volantes V-1 y V-2 y sus autores, después de la Segunda Guerra Mundial, partícipes fundamentales de las actividades espaciales y misilísticas estadounidenses y soviéticas, como es el caso de Wernher von Braun. Los cohetes que nos llevaron más allá de nuestra atmósfera sirvieron también para ser los primeros misiles balísticos nucleares intercontinentales. La NSC-68 de 1950⁶, documento fundamental de la Guerra Fría y del apocalipsis que suponía el uso de las armas nucleares presentes, por miles, en los arsenales de las dos grandes superpotencias, se convirtió en argumento para plantear la creación de un ejército espacial que garantizase el dominio militar estadounidense en todo el planeta y con el que poder salvar al «mundo libre» del yugo o la amenaza comunista.

⁴ «NASA, UN Sign Memorandum of Understanding on Peaceful Uses of Space». NASA, 17/12/2020. Disponible en: <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-un-sign-memorandum-of-understanding-on-peaceful-uses-of-space> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

⁵ «Strategic Defense Initiative. United States defense system». *Encyclopaedia Britannica*. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Strategic-Defense-Initiative> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

⁶ «NSC-68, 1950». *Office of the Historian*. Disponible en: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/NSC68> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

El límite estaba, y está, en el Tratado de los Principios que gobiernan las actividades de los Estados en la exploración y el uso del espacio exterior⁷, firmado en octubre de 1967, con el que se desmilitarizaban los cuerpos espaciales y se pretende impedir el despliegue de armas nucleares fuera de la Tierra. Pero la semilla quedó plantada y, aunque a los dos lados del telón de acero se mantuvo el «equilibrio del terror», su fruto sería una carísima obsesión que dedicó durante años miles de millones de dólares y rublos a alimentar a las poderosas industrias armamentísticas y cuyo vencedor, indiscutible, fue Estados Unidos.

El presidente Ronald Reagan designó a la URSS como «el Imperio del mal» y retomó durante su mandato, a comienzos de los años ochenta, los programas de rearme nuclear y espacial. Las *national security decision directives* 42 y 85 establecieron las bases legales de la Iniciativa de Defensa Estratégica, el más vasto programa militar de la historia. Tras varios intentos fallidos y miles de millones de dólares invertidos, se prescindió de ella años después por su magnitud, coste y escasos resultados. Pero sí que tuvo una victoria indirecta e imprevista que transformó al mundo y su orden geopolítico. La Unión Soviética, inmersa en las reformas de la perestroika de Gorbachov y su *novomyslenie* ('nuevo pensamiento'), con el que pretendía normalizar las relaciones entre este y oeste, fue incapaz de hacer frente al ritmo impuesto por Washington en un desafío económico armamentístico de tal magnitud que acabó agotando a las arcas del Kremlin. La caída del Muro de Berlín fue el desenlace de una insaciable carrera que acabó con la URSS y la Guerra Fría dejando a Washington como superpotencia hegemónica mundial.

Para los estrategas, analistas, teóricos, etcétera, quedó acuñado desde entonces el concepto de estrategia «alta frontera», que contempla el uso de armas basadas tanto en tierra como en el espacio. Y, para los seguidores de la *Guerra de las Galaxias*, proyectos como un rayo de partículas neutras (NPB), satélites armados con misiles o láser, interceptores o barreras impenetrables de rayos X generados por explosiones nucleares, entre otros.

⁷ Tratado de los Principios que gobiernan las actividades de los Estados en la exploración y el uso del espacio exterior. UNOOSA. Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_21_2222S.pdf (Fecha de consulta: 11/1/2021).

El legado de Trump. Una fuerza, doctrina y órdenes ejecutivas

La posibilidad de contar con un arsenal espacial brinda una evidente superioridad estratégica a cualquier nación y, para ello y por ello, Estados Unidos ha gastado miles de millones de dólares en distintos sistemas desde que comenzaron sus programas de lanzadores y exploración a mediados del siglo xx. Sus mandatarios consideran que es fundamental preservar sus derechos, capacidades y libertad de acción en el espacio y, de ser necesario, negárselas a sus adversarios cuando estas atenten contra la seguridad nacional estadounidense, y así lo han plasmado en sus sucesivas estrategias de seguridad nacional y políticas espaciales.

En junio de 2020, el Departamento de Defensa estadounidense publicó su *Estrategia Espacial*⁸, un documento que establece los cuatro pilares del departamento para el trabajo que se necesita hacer en el espacio durante la próxima década... y más allá «en un complejo entorno de seguridad caracterizado por una gran competencia de poder». El primero es que la fuerza espacial de EE. UU. construya y mantenga una amplia ventaja militar en el espacio mejorando los aspectos relacionados con la inteligencia, el mando y control, así como la capacidad para contrarrestar posibles ataques espaciales. El segundo, a través del Comando Espacial de los Estados Unidos, es mejorar la integración de la Estrategia en las capacidades, material y el personal del «poder espacial» en las fuerzas y operaciones nacionales, conjuntas y combinadas, integrando a aliados y socios. Tercero es la definición y creación del entorno estratégico en el que se incluyen cuestiones como desarrollar normas de comportamiento apropiado en el espacio, la «cultura» y la educación de la sociedad sobre amenazas o actividades responsables fuera de nuestra atmósfera. Además, a través de distintos canales, se quiere alertar y disuadir a posibles adversarios sobre las consecuencias que puede tener la intromisión perjudicial, como enfrentarse a una respuesta «deliberada del Departamento en el momento y con los medios que elija». China y Rusia están a la cabeza, seguidas de norcoreanos e iraníes, y representan la mayor amenaza estratégica debido al desarrollo, ensayo y despliegue de capacidades contraespaciales y de sus doctrinas militares, que contemplan el espacio como escenario de conflicto y lo han militarizado «como medio para reducir la efectividad militar de los EE. UU. y sus aliados

⁸ *Defense Space Strategy Summary*. Departamento de Defensa de EE.UU., junio de 2020. Disponible en: https://media.defense.gov/2020/Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.PDF (Fecha de consulta: 11/1/2021).

y para desafiar nuestra libertad de operación en el espacio». En último lugar, el cuarto pilar es trabajar con aliados, socios, la industria y otras agencias estadounidenses, como la NASA o la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés), para reforzar las oportunidades políticas, estratégicas y los intercambios de información.

Justin T. Johnson, secretario adjunto de Defensa para la Política Espacial (en el momento de la publicación de la Estrategia Espacial), cargo en el que es responsable de establecer la política y la orientación de la estrategia del departamento para la guerra espacial, supervisar la implementación de la Estrategia Espacial y asegurar la coordinación de las actividades espaciales con las estrategias y políticas del departamento y nacionales, ha destacado⁹ que esta estrategia es tan importante, ya que «China y Rusia están desarrollando agresivamente capacidades contraespaciales específicamente diseñadas para mantener en riesgo las capacidades espaciales de EE. UU. y sus aliados. China y Rusia han hecho del espacio un dominio de guerra», en los que pone como ejemplos las amenazas que pueden sufrir satélites de Estados Unidos, componente indispensable de su poder militar y esencial para su defensa, como la alerta de ataque con misiles, la navegación o la previsión meteorológica. Además de las cuestiones puramente militares, Johnson ha recordado que el espacio es vital para los Estados Unidos y el comercio mundial, dado que la «economía estadounidense de 20 billones de dólares funciona en el espacio».

Y tan importante es el espacio para la economía de EE. UU. que el presidente Trump «privatizó» la Luna, asteroides y otros cuerpos celestes en plena pandemia con la firma de la orden ejecutiva *On Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources*¹⁰, del 6 de abril de 2020. Este texto, que desafiaba a las grandes potencias espaciales y menosprecia tratados y acuerdos de derecho espacial internacional¹¹ como el Tratado del Espacio Exterior de 1967 o al conocido como Tratado de la Luna de 1979 (por el que la jurisdicción de todos los cuerpos celestes queda en manos de la comunidad internacional), pretende que el país o cualquier empresa privada

⁹ DOD Official Outlines Space Strategy. Departamento de Defensa de EE. UU., 7/10/2020. Disponible en: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2375244/dod-official-outlines-space-strategy/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

¹⁰ Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources. Casa Blanca de EE. UU., 6/4/2020. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-encouraging-international-support-recovery-use-space-resources/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

¹¹ Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre. UNOOSA, 2002. Disponible en: <https://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

pueda explotar y reclamar recursos, principalmente minerales, en el espacio. El mandatario estadounidense ha justificado esta medida unilateral argumentando que «el espacio exterior es un dominio legal y físicamente único de la actividad humana y Estados Unidos no lo ve como un bien común global»¹², y considera a los tratados que recogen que el «espacio exterior no está sujeto a apropiación nacional por reclamo de soberanía, por uso u ocupación, ni por ningún otro medio» como un «un fallido intento de restringir la libre empresa».

Estados Unidos ha ratificado cuatro de los cinco tratados de derecho espacial de la Comisión de las Naciones Unidas que, sobre los usos pacíficos del espacio ultraterrestre, cubren «la no apropiación del espacio exterior por parte de un país, el control de armas, la libertad de exploración, la responsabilidad por daños causados por objetos espaciales, la seguridad y el rescate de naves espaciales y astronautas, la prevención de interferencia perjudicial con las actividades espaciales y el medio ambiente, la notificación y el registro de actividades espaciales, la investigación científica y la explotación de los recursos naturales en el espacio ultraterrestre y solución de controversias». Sin embargo, no es firmante del Tratado de la Luna, nuestro satélite, una gran reserva de minerales y posible emplazamiento de colonias en el que las únicas huellas humanas que hay en su superficie son, desde hace décadas, estadounidenses. En el Consejo Nacional Espacial reunido en Chantilly (Virginia), el vicepresidente estadounidense, Mike Pence, anunció que el Gobierno tiene como objetivo llevar personas a la Luna para poder «construir las bases para mandar estadounidenses a Marte y más allá»¹³, tal como estableció el presidente Trump con una de las cinco directivas relacionadas con el espacio que ha firmado durante su mandato. Estados Unidos, que quiere mantener frente a otras potencias su posición privilegiada en la carrera por volver a nuestro satélite o llegar al planeta rojo, con la NASA o empresas privadas como SpaceX de Elon Musk, no ha enviado una misión tripulada a la Luna desde 1972. La última fue la que completaron los astronautas Eugene Cernan y Harrison Schmitt a bordo del *Apolo 17* tras dejar atrás tres paseos sobre la superficie lunar.

¹² «President Donald J. Trump is Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources». Casa Blanca de EE. UU., abril de 2020. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/04/Fact-Sheet-on-EO-Encouraging-International-Support-for-the-Recovery-and-Use-of-Space-Resources.pdf> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

¹³ Remarks by Vice President Pence at the Sixth Meeting of the National Space Council. Casa Blanca de EE. UU., 20/08/2019. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-sixth-meeting-national-space-council/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

Acabando ya su mandato, y en una nueva muestra del interés que la Administración Trump ha tenido por la actividad relacionada con el espacio en estos años, se publicó el 9 de diciembre una nueva política espacial nacional¹⁴, un documento de cuarenta páginas que actualiza la política oficial establecida en 2010 por el presidente Barack Obama. Pese a ser republicana una y demócrata la otra, coinciden en la necesidad de actuar responsablemente en el espacio y en la importancia de fortalecer el liderazgo estadounidense, impulsar el sector espacial privado y fomentar la cooperación internacional. «Al trazar un curso claro para las actividades espaciales de los Estados Unidos, esta política reafirma nuestro liderazgo en el dominio espacial y nuestro estatus como la nación más importante del mundo en materia espacial», aseguró Trump¹⁵ en la ceremonia de presentación. «Esta política representa un enfoque de todo el Gobierno que reconoce el espacio como un imperativo nacional». El documento tiene cuatro objetivos principales, tal como recalcó el presidente norteamericano:

1. Ampliar el sector espacial comercial estadounidense, «que genera nuevos mercados y promueve el espíritu empresarial, al tiempo que promueve los intereses fundamentales de EE. UU.».
2. Aumentar la cooperación internacional, pero solo con aliados y socios.
3. Continuar con las actividades científicas y de exploración. «En particular, me enorgullece que mi Administración haya supervisado la restauración de nuestra capacidad para transportar astronautas estadounidenses al espacio en cohetes estadounidenses desde suelo estadounidense», ha asegurado Trump, quien recordó que «a través de nuestro programa Artemisa, EE. UU. está trabajando mano a mano con socios comerciales e internacionales para regresar a la Luna, esta vez para quedarse, y prepararse para la próxima gran aventura estadounidense, el salto gigante a Marte».
4. Adaptar y reforzar la seguridad nacional y la posición de liderazgo de los Estados Unidos para derrotar la agresión y proteger los intereses nacionales y de los aliados en el espacio. «Si algún adversario amenaza con poner en peligro los beneficios que todos obtenemos del espacio, Estados Unidos empleará todos los

¹⁴ *National Space Policy of the United States of America*. Casa Blanca de EE. UU., 09/12/2020. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/12/National-Space-Policy.pdf> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

¹⁵ «Statement from the President on the National Space Policy». Casa Blanca de EE. UU., 09/12/2020. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-national-space-policy/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

elementos del poder nacional para disuadir y, si es necesario, prevalecer sobre las actividades hostiles en, desde y a través del Espacio», anunció Trump.

Semper supra

El músculo de estas políticas, y frente a las ambiciones y el poder de Rusia o la ascendente China, es uno de los orgullos de la Administración Trump y uno de sus proyectos más importantes, la Fuerza Espacial. Creada en diciembre de 2019, después de que el presidente estadounidense declarase que «el espacio es el nuevo campo de batalla», es la rama más joven y moderna de las Fuerzas Armadas estadounidenses y la primera fundada en décadas, tal y como recordó el gobernante. «Por primera vez, desde que el presidente Harry Truman creó la Fuerza Aérea hace setenta años, nace una nueva rama del servicio militar estadounidense», afirmó Trump¹⁶ al firmar la Ley de Autorización de la Defensa Nacional tras la necesaria aprobación del Congreso. Esta fuerza, dependiente del secretario de la Fuerza Aérea, se alinearán junto a ella, el Ejército, la Armada, la Infantería de Marina y la Guardia Costera para «disuadir las agresiones y controlar el espacio exterior», en palabras del presidente.

Sucesor del Comando Espacial de la Fuerza Aérea (Air Force Space Command), que dejará de existir, tiene su cuartel general en la base de la Fuerza Aérea de Schriever, en la localidad de Colorado Springs. Sus «guardianes», tal y como los ha definido el vicepresidente Mike Pence, cuentan ya con logo y lema propio, *semper supra* ('siempre arriba'), y su mando ha recaído en el anterior responsable del AFSPC, el general de cuatro estrellas John William «Jay» Raymond, quien, como primer miembro de la USSF¹⁷ y jefe de operaciones espaciales, será el octavo miembro de la Junta de Jefes del Estado Mayor. A finales de 2020, tras un primer año de adaptación, sirven en sus filas cerca de 2000 militares y 6000 empleados civiles, pero está previsto, si no hay cambios, que en 2022 se consolide plenamente esta nueva Fuerza Espacial y en ella estén trabajando 16 000 profesionales, tanto civiles y militares, con un presupuesto ya asignado de miles de millones de dólares. De momento, de los 960 oficiales graduados en abril en la

¹⁶ «Remarks by President Trump at Signing Ceremony for S.1790, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020». Casa Blanca de EE. UU., 20/12/2019. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-ceremony-s-1790-national-defense-authorization-act-fiscal-year-2020/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

¹⁷ United States Space Force. Disponible en: <https://www.spaceforce.mil/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

Academia de la Fuerza Aérea, 86 fueron destinados a la nueva Fuerza Espacial, y desde el pasado mayo es posible pedir la transferencia de la USAF a este nuevo cuerpo militar que, para el jefe del Pentágono, ha supuesto un «momento épico» en la historia de las Fuerzas Armadas estadounidenses.

Las responsabilidades asignadas por la Ley de la Fuerza Espacial de los Estados Unidos no contemplan el envío de tropas más allá de la exosfera, pero sí que incluyen que deba organizarse, entrenarse y equiparse para «proporcionar libertad de operación a los Estados Unidos en el espacio, desde y hacia el espacio», una de las últimas fronteras para la rivalidad geopolítica y comercial, «proporcionar operaciones espaciales rápidas y sostenidas», «desarrollar la doctrina militar necesaria» o la gestión y operación de comunicaciones satelitales, sistemas de alerta de misiles, sistemas de posicionamiento global, vigilancia del espacio y proyectos tan secretos y avanzados como el «minitransbordador» espacial X-37B, entre otros.

Mike Pence, exvicepresidente de EE. UU., ha afirmado¹⁸ que «el ambiente espacial ha cambiado fundamentalmente en la última generación» y «lo que una vez fue pacífico e incontestado ahora está abarrotado y es antagónico», una preocupación compartida por muchos mandos militares, que contemplan como una amenaza y una competencia estratégica los avances de China y Rusia en materia espacial. En un comunicado, el secretario de Defensa interino, Christopher Miller¹⁹, sostiene que «nuestros adversarios han hecho del espacio un dominio de guerra y tenemos que adaptar nuestras organizaciones de seguridad nacional, políticas, estrategias, doctrina, marcos de clasificación de seguridad y capacidades para este nuevo entorno estratégico», y asegura que el Pentágono defenderá el uso del espacio con fines de seguridad nacional de Estados Unidos, garantizando una capacidad espacial tanto ofensiva como defensiva que permita operaciones espaciales «decisivas» y la disuasión de aquellos adversarios que puedan representar una amenaza. El pasado mes de febrero, el Pentágono afirmó en un informe que, en caso de conflicto, Rusia y China podrían perturbar o destruir los satélites de EE. UU. y sus aliados.

¹⁸ «Fuerza Espacial: qué es el nuevo servicio militar de EE. UU. que Donald Trump lanzó oficialmente», *BBC News Mundo*, 21/12/2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50876950> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

¹⁹ «Department of Defense Reinforces National Space Policy». Departamento de Defensa de EE. UU., 09/12/2020. Disponible en: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2441492/departament-of-defense-reinforces-national-space-policy/> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

Moscú, que ha sido rival de Washington en la carrera espacial desde la era soviética, mantiene, en palabras del presidente Vladimir Putin²⁰, que «el liderazgo político-militar de EE. UU. abiertamente considera al espacio como un escenario militar y planea realizar operaciones allí», y que esta expansión en un área tan congestionada, disputada y competitiva en la que confluyen intereses científicos, militares y económicos, representa una amenaza para los intereses rusos, por lo que, advierte, se podría requerir una respuesta de Rusia. Moscú, que desde 1992 contó durante un breve periodo de tiempo con una Fuerza Espacial, tiene en nuestros días estas actividades incorporadas en su Fuerza Aeroespacial.

La «guerra de las galaxias» también tiene muchos seguidores al otro lado del océano Pacífico, en China. La potencia comunista, que ha ido, progresivamente y a una velocidad vertiginosa, ganando capacidades, ha tenido, como en otros campos, un año 2020 lleno de éxitos pese a la pandemia global. Cuenta con decenas de satélites civiles y militares de todo tipo; con familias de lanzadores con los que poner cualquier carga en cualquier destino; son pioneros en comunicaciones cuánticas; han finalizado su propia red de posicionamiento y navegación al poner en órbita al 55.º y último satélite del sistema BeiDou (BDS); han logrado la primera misión nacional a Marte de la nación; han ido y vuelto a la Luna en una misión no tripulada, trayendo muestras de su superficie; y está previsto, en este 2021, que llegue a órbita el módulo central de su estación espacial tripulada. No hay que olvidar que, junto a EE. UU. y Rusia, son los únicos países del mundo con capacidades, probadas, de tipo ASAT (*anti-satellite*), una muestra más de la ambición y determinación china por convertirse en una potencia mundial y espacial.

«En medio de las graves amenazas a nuestra seguridad nacional, la superioridad estadounidense en el espacio es absolutamente vital», señala Trump, mientras la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos alerta que «la prevención de conflictos en el espacio ultraterrestre y la preservación del espacio ultraterrestre con fines pacíficos» es más necesaria que nunca. En juego están décadas de exploración y cooperación, de superación, de conocimiento, de inversiones millonarias realizadas por países, organizaciones, agencias espaciales y empresas privadas para mejorar las comunicaciones, el conocimiento de nuestro planeta o el universo en el que vivimos, de la navegación y posicionamiento, los servicios de

²⁰ «Russian president warns over expansion of US space force», *BBC News*, 4/12/2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45171311> (Fecha de consulta: 11/1/2021).

emergencia o de avances técnicos, sanitarios o científicos que, puestos a disposición de la sociedad, han mejorado notablemente nuestra calidad de vida.

Las ventajas que nos ha dado el acceso al espacio hacen que, hoy, economías y poblaciones dependan y obtengan grandes ventajas de él, aunque es muy elevada la vulnerabilidad. No solo hay que hacer frente a la inmensidad del universo y su poder, a la creciente basura que hemos dejado desde que el *Sputnik* abrió el camino del cosmos, es fundamental mantener la estabilidad y garantías que permitan compartir su uso de manera coordinada, regulada y accesible. Con humor, podríamos hacernos una idea de su transformación en un escenario bélico viendo la serie cómica *Space Force* de Steve Carell. Pero, si dedicamos un momento a mirar al cielo y a las estrellas para pensar «¿cómo viviríamos sin satélites?», por ejemplo, nos daríamos cuenta de que las repercusiones reales o la devastación económica y de servicios que produciría nos llevarían a una etapa de oscuridad que, hasta el propio Darth Vader y el reverso tenebroso, temerían.

El cómo será el escenario a partir de este 2021 dependerá, en buena medida, de la llegada a la Casa Blanca de Joe Biden como presidente y de Kamala Harris como su vicepresidenta. Entre sus propuestas se habla más de rebajar tensiones y cooperación internacional que de confrontación. Las prioridades e intereses demócratas se centran más en la lucha contra la pandemia, el cambio climático, los conflictos raciales o los grandes problemas mundiales que en el conflicto en el espacio, donde puede encontrarse todo un «universo» de soluciones para los problemas que quieren enfrentar.

*David Corral Hernández**
Periodista de RTVE

20/2021

19 de febrero de 2021

*Antonio Poncela Sacho**

Etiopía 2021, ¿una nueva etapa en la difícil travesía desde «Etniopia» hacia «Pan-Etiopía»?

Etiopía 2021, ¿una nueva etapa en la difícil travesía desde «Etniopia» hacia «Pan-Etiopía»?

Resumen:

La realidad etíope presenta una serie de aristas muy particulares, dentro del frágil equilibrio regional en el Cuerno de África. El sistema político actual, basado en la división regional por etnias, está siendo modificado por un sistema más centralizado. La lucha por el poder ha comenzado a escribir un nuevo capítulo desde el pasado noviembre, cuando el conflicto entre el Frente Popular de Liberación del Tigray (TPLF, por sus siglas en inglés) y el Gobierno federal se materializó en un enfrentamiento armado. Además, Etiopía se encuentra en un momento especialmente delicado, con frentes abiertos en la región en su lucha por el uso del agua del Nilo Azul, y su búsqueda de diversificar sus salidas al mar. Mientras la escalada de la violencia ha provocado ya el éxodo de decenas de miles de etíopes a países vecinos, la mirada de la opinión pública internacional pone el foco en los próximos comicios generales, previstos para junio de 2021.

Palabras clave:

Recursos hídricos, etnia, éxodo, elecciones, seguridad regional.

***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.

Ethiopia 2021, a new stage in the difficult journey from 'Ethniopia' to 'Pan-Ethiopia'?

Abstract:

Ethiopia has many particularities, within the fragile regional situation in the Horn of Africa. The ethnic-based political system is being modified to have a more centralized system. The struggle for power has new components since last November when the disputes between Tigray People's Liberation Front (TPLF) and the federal government turned into an armed conflict. Besides, Ethiopia is in a tricky situation, as it has other issues in the region, such as his confrontations for the use of the water of Blue Nile, and its searches for seaports. While the escalation of the violence has already caused the exodus of thousands of Ethiopians to neighbouring countries, the international public opinion is focused on the next general elections, scheduled for June 2021.

Keywords:

Water resources, ethnicity, exodus, elections, regional security.

Introducción

La historia moderna del continente africano viene indefectiblemente asociada al término *crisis*. La artificialidad de las fronteras que surgieron del colonialismo provocó unos equilibrios geopolíticos muy frágiles, donde la inestabilidad de un Estado se reproduce fácilmente en los países vecinos. En este sentido, Etiopía presenta unas características que le hacen convertirse en un *rara avis* dentro de su especie. Su posición geográfica, en el corazón del Cuerno de África, no parece encajar con un país que se libró en gran medida del colonialismo europeo, y que también ha esquivado en buena manera la incidencia del terrorismo yihadista. Sin embargo, en la realidad etíope se pueden identificar ciertos factores que generan una constante fuente de inestabilidad, y que influyen en la convivencia pacífica de sus pueblos, y en sus relaciones externas con los países vecinos.

Durante el presente año 2021 los etíopes están citados a las urnas para elegir a sus nuevos representantes en el parlamento federal. Las elecciones, previstas para agosto de 2020, fueron retrasadas debido a la COVID-19¹, generándose una serie de tensiones internas que agravaron el enfrentamiento ya existente entre el Gobierno etíope y el Frente Popular de Liberación de Tigray (TPLF, por sus siglas en inglés), fuerza política predominante en su región, y que lideró la coalición en el poder en Etiopía hasta 2018. La escalada de la tensión entre ambos Gobiernos, federal y regional dio paso al inicio de un conflicto violento a primeros de noviembre, con la puesta en marcha de una operación por parte del Ejército federal como respuesta al ataque sufrido en una base militar, cuya autoría imputaban al TPLF².

Estos últimos sucesos se suman a una serie de eventos que, bien en clave interna, bien en clave regional, han empañado los primeros logros que el primer ministro Abiy Ahmed había conseguido con la implantación de su agenda reformista e integradora en el año 2018.

El presente artículo propone un recorrido por algunos de los principales focos de confrontación presentes en Etiopía, aspectos decisivos que van a determinar las claves de la próxima contienda política, que se presenta como una reválida para el primer

¹ Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/31/ethiopia-postpones-august-elections-due-to-coronavirus>

² Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-11-04/etiopia-se-situa-al-borde-de-la-guerra-civil.html>

ministro Abiy Ahmed. Para ello, se van a enfatizar elementos como la predominancia de los *cleavages* de tipo étnico como principal componente de colisión interna, y en la lucha regional por la utilización de los recursos hídricos, de manera particular por el anhelado acceso al mar etíope, y la construcción de la Gran Presa del Renacimiento.

Factor geográfico: la lucha por el agua

La lucha por el agua es uno de los factores desestabilizadores en los que Etiopía está inmersa. A pesar de albergar al caudaloso Nilo Azul, las constantes sequías y «la falta de recursos, tanto humanos como materiales»³ han contribuido a que sea uno de los países africanos con mayor escasez hídrica. A este hecho, hay que añadir que Etiopía no posee salida directa al mar desde que, en 1993, Eritrea lograra su independencia.

La posición geográfica del mar Rojo, a caballo entre el océano Índico y el mar Mediterráneo, lo convierte en una de las principales arterias del transporte marítimo mundial. El gran desarrollo económico que ha caracterizado a Etiopía durante los últimos años⁴ se ve lastrado por las dificultades de abrirse paso al comercio internacional, al no disponer de salida directa al tránsito marítimo convencional.

Actualmente, utiliza principalmente el puerto de Yibuti, que se ha convertido no solo en un *hub* de transporte marítimo, sino también de seguridad regional, con el establecimiento de bases y operaciones militares de países occidentales, y organizaciones supranacionales. Y aquí entra en juego China, cuyos intereses comerciales y estratégicos le han llevado a la realización de grandes inversiones en infraestructuras. Entre ellas se incluye la línea de ferrocarril que une Addis Abeba con Yibuti, la primera finalizada dentro de la modernización de redes ferroviarias que tiene previsto acometer el Gobierno federal etíope⁵.

³ JARAMILLO-MARÍN, Ruby Stella. «Factores que contribuyen a la escasez del agua en Etiopía y Somalia», *Saber Ciencia y Libertad* 14, diciembre 2019. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/338167501_Factores_que_Contribuyen_a_la_Escasez_del_Agua_en_Etiopia_y_Somalia (Fecha de consulta: 21/12/2020).

⁴ BAQUÉS, Josep. *La (cruda) realidad del Cuerno de África: los problemas internos de Etiopía y Somalia*, Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos, abril 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV05_2020cuerno.pdf (Fecha de consulta: 27/12/2020).

⁵ Disponible en: <https://thediomat.com/2018/02/china-and-ethiopia-part-2-the-addis-ababa-djibouti-railway/>

Por otra parte, a pesar de los acuerdos de paz con Eritrea, las relaciones entre ambos países están fuertemente condicionadas por el anhelo etíope de poder operar desde los puertos eritreos, hasta el punto de ser uno de los principales argumentos esgrimidos históricamente para justificar su total anexión⁶. La paz firmada entre Etiopía y Eritrea, y la mejora de las relaciones desde la llegada de Abiy Ahmed al poder, ha dotado a los puertos eritreos de gran importancia estratégica para Etiopía. Pero, para lograr una efectiva utilización de estos, es necesaria la estabilización del norte del país, como un paso previo a la reparación de las infraestructuras que unen ambos países, maltrechas desde la guerra abierta en la que se enfrentaron entre los años 1998 y 2000.

El segundo factor hídrico que condiciona la estabilidad regional, y que tiene implicaciones más allá del Cuerno de África, es la construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etíope (GERD, por sus siglas en inglés). «La importancia de los recursos hídricos que ofrece el Nilo es capital para todos los Estados ribereños»⁷ y el megaproyecto con el que Etiopía pretende convertirse en el principal generador de energía hidroeléctrica de la región, los ha dividido. Al no existir un «marco legal aceptado por todos los Estados ribereños»⁸, hay países que se oponen con firmeza, como es el caso de Egipto, que ve peligrar su estatus de potencia regional, al disminuir de manera drástica el agua procedente del Nilo Azul⁹.

Durante los últimos diez años, Sudán, Egipto y Etiopía no han sido capaces de alcanzar un acuerdo sobre la futura explotación de los recursos del Nilo, y a pesar de las grandes diferencias, el diálogo sigue en marcha¹⁰. En clave electoral, la importancia de la viabilidad regional de la presa va más allá del abastecimiento eléctrico. La Gran Presa

⁶ WIESNER, Verena. «Eritrea», *Max Planck Encyclopedias of International Law*, julio 2009. Disponible en: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1281> (Fecha de consulta: 13/12/2020).

⁷ TORRES AMURGO, Lluís. *Guerras hídricas: cooperación y conflicto en la cuenca del Nilo*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 37/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2019/DIEEE037_2019LLUTOR-Nilo.html (Fecha de consulta: 29/12/2020).

⁸ HIDALGO, Mar. *La Gran Presa del Renacimiento: entre la sed de Egipto y el desarrollo de Etiopía*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 23/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2020/DIEEEA23_2020MARHID_Renacimiento.html (Fecha de consulta: 29/12/2020).

⁹ WHEELER, Kevin et al. «Understanding and managing new risks on the Nile with the Grand Ethiopian Renaissance Dam», *Nature Communication*, 2020. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41467-020-19089-x> (Fecha de consulta: 30/12/2020).

¹⁰ Disponible en: <https://dailynewsegypt.com/2021/01/04/sudan-boycotts-new-round-of-ethiopian-dam-talks-calls-for-greater-role-to-au-experts/>

Etiopía 2021, ¿una nueva etapa en la difícil travesía desde «Etniopía» hacia «Pan-Etiopía»?

Antonio Ponce Sacho

se está convirtiendo en un símbolo de orgullo nacional etíope, una especie de elemento de participación con el que construir una Etiopía más cohesionada y unida¹¹.



Figura 1. Principales infraestructuras del Cuerno de África. Fuente. *Le Monde Diplomatique*. Disponible en: <https://mondiplo.com/el-cuerno-de-frica-en-la-orbita-de-la-guerra-en>

¹¹ Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43193863>

Factor antropológico: la etnia como centro de conflicto

En clave antropológica, en Etiopía coexisten una amplia diversidad de manifestaciones religiosas y variedades etnolingüísticas. Lejos de lo que se pudiera esperar, el factor religioso no ha representado un importante factor de conflicto, y coexisten en relativa calma confesiones cristianas (63 %) y musulmanas (34 %), con otras comunidades minoritarias que profesan religiones locales tradicionales¹². A pesar de las últimas informaciones, con detenciones de presuntos miembros de células yihadistas dentro de Etiopía, aprovechando el conflicto de Tigray¹³, lo cierto es que este tipo de terrorismo no ha dejado grandes manifestaciones violentas en Etiopía.

El auténtico factor que divide y enfrenta a los pueblos etíopes es el sentimiento de pertenencia a una etnia. El aislamiento social en el que han vivido algunos de sus pueblos durante cientos de años ha creado un estilo de vida perdurable en el tiempo que se traduce en un espíritu de relativa independencia, donde el Gobierno federal tiene una influencia limitada¹⁴.

La disparidad étnica presenta un fiel reflejo en la variedad lingüística, a tal punto que, si bien el amárico es el idioma de trabajo del Gobierno federal, no todos los etíopes lo conocen, y la Constitución etíope «reconoce la igualdad de todas las lenguas»¹⁵. Para lidiar con esta singular torre de Babel se está imponiendo la promoción del inglés como lengua de entendimiento y comunicación a nivel federal.

La caída del régimen Derg¹⁶ y el establecimiento de un sistema federal en 1991 dibujó un mapa político dividido en nueve estados regionales (que llegaron a ser diez después de la autodeterminación de Sidama en 2019), basados en las etnias dominantes de cada territorio¹⁷. Lejos de obtener un consenso social, las críticas hacia este nuevo sistema existieron desde su creación, y fueron *in crescendo*. El sistema no contentó a aquellos

¹² Disponible en: <https://worldpopulationreview.com/countries/ethiopia-population> (Fecha de consulta: 2/2/2021).

¹³ Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-detenido-14-miembros-grupos-yihadistas-preparaban-ataques-etio-20201115124043.html>

¹⁴ ADEJUMBI, Saheed. *The History of Ethiopia*. Connecticut: Greenwood Press 2006. (Fecha de consulta: 2/1/2021).

¹⁵ BARBOSA DA SILVA, Diego. «Política Lingüística en África: del pasado colonial al futuro global», *Estudios de Asia y África*, vol. 46, n.º 1, 2011. Disponible en: <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/issue/view/154> (Fecha de consulta: 3/1/2021).

¹⁶ En lengua amháara, 'comité', régimen militar de marcado carácter marxista e influencia soviética que gobernó Etiopía desde 1974 hasta 1991.

¹⁷ Disponible en: <https://elordenmundial.com/el-origen-del-nacionalismo-etnico-en-etio-20201115124043.html> (Fecha de consulta: 4/1/2021).

que consideraban que el criterio étnico no hacía más que profundizar las divisiones ya existentes dentro de Etiopía, ni a los que, estando de acuerdo con el modelo, renegaban de un reparto de poder que no era igualitario, y que favorecía a las élites del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (FDRPE)¹⁸, dominadas por los tigray¹⁹.

En este sentido, la democracia etíope puede ser considerada dentro de los «régimenes híbridos, que han combinado constituciones de carácter democrático con comportamientos autoritarios por parte de las élites gobernantes»²⁰. Además, la pretendida armonización económica y administrativa se convirtió en una red clientelar entre los partidos centrales y regionales²¹. La inclusión en la Constitución del derecho a la autodeterminación²² es otro elemento que ha alertado a grupos étnicos regionales que gozan de una amplia autonomía, contra la idea de centralizar el poder en el Gobierno federal de Addis Abeba y reorganizar las competencias de cada región.

¹⁸ El FDRPE surgió de la unión de organizaciones contrarias al régimen Derg, promovida por el FPLT, que además aglutinaba a los siguientes: el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF), el Partido Democrático Amhara (ADP), el Partido Democrático Oromo (ODP) y el Movimiento Democrático de los Pueblos Etíopes del Sur (SEPDM).

¹⁹ VAUGHAN, Sarah. «Ethnicity and Power in Ethiopia», PhD. The University of Edinburgh, 2003. (Fecha de consulta: 17-21/12/2020).

²⁰ MAGNANI, Victor; VIRCOULON, Thierry. «Vers un retour de l'autoritarisme en Afrique?», *Institute Français des Relations Internationales Politique étrangère*, vol. 4, n.º 2, 2019. Disponible en: <https://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/vers-un-retour-de-lautoritarisme> (Fecha de consulta: 23/12/2020).

²¹ *The Journal of Modern African Studies*, vol. 45, n.º 3, 2007. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern-african-studies/article/abs/clientelism-and-ethiopias-post1991-decentralisation/01680AB1A660855C3B2025E8CCEEFDF6> (Fecha de consulta: 2/2/2021).

²² *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* (art. 39.1: «Every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession»).



Figura 2. Mapa regional de Etiopía. Fuente. Disponible en: https://d-maps.com/carte.php?num_car=20888&lang=es

A pesar de los importantes cambios, con el ascenso al poder del primer ministro Abiy Ahmed en 2018, la inestabilidad derivada de esta lucha étnica no ha cesado, aunque el conflicto haya cambiado de bando. El primer «no tigrino» en alcanzar el poder desde la caída del régimen prosoviético llegó con un programa reformista y aperturista, y una gran acogida por parte de la comunidad internacional, lo que le llevó incluso a ser galardonado con el Premio Nobel en 2019. Sin embargo, el encaje de su visión panetíope dentro de una sociedad multiétnica no ha tenido todos los éxitos que se esperaban, y en cierto sentido se «han agudizado los enfrentamientos étnicos en todo el país, así como las reclamaciones federales»²³.

²³ DÍEZ ALCAIDE, Jesús. *Primer ministro Abiy: del Nobel a la paz etíope y regional*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 34/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA34_2019JOSDIE_Etiopia.pdf (Fecha de consulta: 27/12/2020).

Factor bélico: el conflicto en Tigray

La etnia tigray, una de las más antiguas que pueblan el Cuerno de África, consta en la actualidad de aproximadamente nueve millones de personas, repartidas entre Etiopía y Eritrea, desde la independencia de esta última en 1993. Los más de seis millones de tigrinos etíopes representan el 6 % de la población²⁴, mientras que los casi tres millones restantes viven en Eritrea²⁵, donde el tigrino, junto con el árabe, constituye la lengua oficial.

En clave política, la fuerza que ha tenido mayor repercusión durante los últimos 50 años ha sido el TPLF, que, desde sus orígenes, ha reclamado que la historia en los últimos siglos del pueblo tigray es una historia de sometimiento, no solo al régimen Derg, sino también a las élites amharas, como sucedió durante el reinado de Menelik II, o de Haile Selassie²⁶. Es por ello por lo que organizaron una resistencia frente al régimen prosoviético surgido en 1974, llevando a cabo acciones violentas, organizadas a modo de guerrillas, y con el paso de los años fueron capaces de crear el ejército que se enfrentó al Gobierno, hasta derrocarlo en 1991²⁷. Además, ejercieron de elemento vertebrador de la resistencia en toda Etiopía, constituyendo, en torno a su organización, el FDRPE.

Su llegada al poder y la entrada en vigor de la nueva Constitución en 1995 no trajeron la estabilidad y la igualdad prometidas, sino que impusieron un modelo en el que la etnia fue utilizada como elemento diferenciador con el que tratar de imponer los propios intereses, y el motivo por el que luchar contra los adversarios²⁸. «El TPLF prometió libertad, democracia y etnicidad, pero se convirtió en un poder centralizado que controlaba férreamente la economía y que suprimió las libertades políticas, sociales, étnicas y religiosas»²⁹. A pesar de representar a una etnia minoritaria, el TPLF relegó a un segundo plano a las mayoritarias etnias amhara y oromo.

²⁴ Disponible en: https://theodora.com/wfbcurrent/ethiopia/ethiopia_people.html (Fecha de consulta: 2/12/2020).

²⁵ Disponible en: https://theodora.com/wfbcurrent/eritrea/eritrea_people.html (Fecha de consulta: 2/12/2020).

²⁶ «People's democratic programme of Tigray People's Liberation Front», 1983. Disponible en: <https://www.marxists.org/history/erol/ethiopia/tigray-program.pdf> (Fecha de consulta: 7/12/2020).

²⁷ BERHE, Aregawi. *A Political History of the Tigray People's Liberation Front (1975-1991): Revolt, Ideology and Mobilisation in Ethiopia*. Amsterdam: Tsehai Publishers 2008. (Fecha de consulta: 12-18/12/2020).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ HASSEN TSEGA, Anwar. «The Tigray Identity and the Paradox in the Securitization of the Oromo and Amhara identities in Ethiopia», *International Journal of African Development (IJAD)*, vol. 5, n.º 1, 2018. Disponible en: <https://scholarworks.wmich.edu/ijad/vol5/iss1/1/> (Fecha de consulta: 5/12/2020).

El malestar con unas élites que no representaban los intereses del conjunto de la población fue creciendo, y los últimos años de las élites tigrinas al frente de Etiopía se caracterizaron por continuas revueltas, respondidas de manera contundente por parte de las fuerzas de seguridad³⁰. Finalmente, las presiones ejercidas por los grupos étnicos mayoritarios hicieron caer al Gobierno, dando paso a la llegada al poder del primer ministro Abiy Ahmed, de etnia oromo, que aportaba una visión reformista y panetíope. Desde el instante en que se hizo cargo del poder ejecutivo, generó un creciente malestar dentro de las élites de Tigray. La no aceptación de algunas de sus principales medidas, como la liberación de presos, o los acuerdos firmados con Eritrea, erosionaron a la coalición de Gobierno, hasta el punto de llegar a la disolución del FDRPE, y la creación del nuevo Partido de la Prosperidad, ya sin el TPLF, pero manteniéndose en el poder.

Estos cambios en el partido en el Gobierno y el retraso de las elecciones federales debido a la COVID-19 fueron considerados como incumplimientos constitucionales por el TPLF, que, de hecho, decidió seguir en marcha con las elecciones dentro de su territorio³¹, ya que consideraba que el Gobierno federal había encontrado la excusa para perpetuarse en el poder. La negativa de la Cámara de Representantes etíope a validar el resultado de las votaciones regionales produjo de facto un mutuo no reconocimiento entre ambos Gobiernos, el federal y el regional, y situaba la situación al borde del conflicto armado, al considerarlo, por parte del TPLF, como una «declaración de guerra»³².

La escalada de tensión prebélica tuvo su explosión el 4 de noviembre, cuando el Gobierno federal decidió llevar a cabo una operación militar en la región de Tigray, para contrarrestar a las fuerzas del TPLF, a las que acusaba de haber atacado una base del Ejército federal³³. El Gobierno federal afirmó, tres semanas después, que tenía el control de la situación, tras tomar Mekele, la capital de Tigray, obviando que los principales líderes rebeldes habían huido, y que el conflicto no había terminado³⁴. De hecho, los combates se han sucedido repetidamente, y, a finales de diciembre, el Gobierno federal

³⁰ DíEZ ALCAIDE, Jesús, *op. cit.*

³¹ «Ethiopia's Tigray Crisis: Domestic and Regional Implications», *Arab Center for Research and Political Studies*, 2020. Disponible en: <https://www.dohainstitute.org/en/PoliticalStudies/Pages/The-Conflict-between-Tigray-and-the-Ethiopian-Federal-Government.aspx> (Fecha de consulta: 3/1/2021).

³² Disponible en: <https://addisstandard.com/news-tigray-warns-against-obstructing-its-upcoming-election-says-its-tantamount-to-declaration-of-war/>

³³ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-11-04/etiopia-se-situa-al-borde-de-la-guerra-civil.html>

³⁴ «La guerra inacabada de Etiopía», *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-12-04/la-guerra-inacabada-de-etiofia.html>

sustituyó a la mayoría de los ministros regionales del Gobierno de Tigray, sustituyendo a los miembros del TPLF³⁵.

A pesar de la falta de información contrastada sobre la situación en Tigray, debido al apagón informativo provocado por el Gobierno de Addis Abeba, lo cierto es que las consecuencias a corto plazo son ya devastadoras. Por un lado, se ha producido una crisis humanitaria de grandes proporciones. Etiopía ha pasado de ser un lugar de acogida de refugiados eritreos a sufrir un éxodo de población tigrina, principalmente hacia Sudán. Además, la contienda bélica ha agravado el problema alimentario, al sumarse a la sequía, a las plagas que han diezmando las cosechas y al efecto de la COVID-19, que ha golpeado a Tigray con más de 100 000 casos confirmados, implicando una merma en el número de agricultores que trabajan en la obtención de productos de primera necesidad³⁶.

Lejos de haber encontrado una solución rápida, el conflicto va escribiendo nuevas páginas cada día. El Gobierno regional, formado por miembros del TPLF, fue depuesto y sustituido por un Gobierno interino, al objeto de restablecer el orden constitucional³⁷. Las detenciones de altos cargos del TPLF, las llamadas al conflicto armado abierto por parte de las élites tigrinas y el éxodo de población camino de Sudán están a la orden del día.

Si el conflicto no es controlado, no solo la seguridad en Etiopía está en juego, sino también la estabilidad en toda la región. Eritrea, cuyas relaciones con Etiopía han mejorado ostensiblemente durante los dos últimos años, se puede considerar ya como un actor interviniente. Su capital, Asmara, ha sido bombardeada y, mientras se responsabiliza de dichas acciones al TPLF, este último acusa a Eritrea de haber cruzado la frontera con su territorio y de participar en la campaña militar etíope³⁸. En cuanto a Sudán, país en el que se están refugiando, en mayor medida, los tigrinos que huyen del conflicto, está viendo que su capacidad de acogida se ve superada³⁹, y que la recepción

³⁵ Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-etiofia-anuncia-composicion-parte-nuevo-gobierno-tigray-ofensiva-contr-tplf-20201224230838.html>

³⁶ «Three consequences of the ongoing crisis in Tigray, Ethiopia's Tigray Crisis: Why Nobel laureate Abiy Ahmed sent his troops to battle», *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-55145827>

³⁷ Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-etiofia-anuncia-composicion-parte-nuevo-gobierno-tigray-ofensiva-contr-tplf-20201224230838.html>

³⁸ Disponible en: <https://www.france24.com/en/africa/20201129-rockets-target-eritrea-capital-after-ethiopia-declares-victory-in-tigray>

³⁹ Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/sudan-dice-que-mas-de-50-000-refugiados-etiofes-cruzan-la-frontera-al-huir-tigray/10001-4416796>

de refugiados se une a su ya frágil estabilidad. En cuanto a Egipto, que se encuentra enfrentado a Etiopía por la utilización del agua del Nilo, ha mostrado su apoyo a Sudán por la posible deriva del conflicto hacia su territorio, en cuya frontera con Etiopía se han producido algunos enfrentamientos violentos.

Elecciones 2021: llamada a las urnas en medio de una creciente inestabilidad

Y en medio de este maremágnum de condicionantes internos y regionales, Etiopía tiene en el horizonte la celebración de unos comicios al Parlamento federal que debieron celebrarse el año pasado, pero que fueron pospuestos a consecuencia de la COVID-19. Como ya se ha ilustrado, este cambio de fechas electoral ha sido también utilizado como arma arrojadiza en el conflicto que enfrenta a las élites tigrinas con el nuevo Gobierno surgido en 2018. El primer ministro Abiy Ahmed llegó al poder después de la renuncia de su predecesor, el tigrino Hailemariam Desalegn, en medio de las masivas protestas en las regiones de Oromia y Amhara⁴⁰, y aún no se ha sometido al refrendo de las urnas.

Etiopía se constituye como una república federal, con un sistema político bicameral, con separación de poderes. Este sistema se reproduce, a menor escala, en cada región⁴¹. Esto es así desde 1995, cuando el TPLF, liderando al FDRPE, llegó al poder. Desde entonces, esta misma coalición política ha venido ganando regularmente las elecciones con amplias mayorías, logrando el control del Gobierno federal y de una buena parte de los estados regionales⁴².

⁴⁰ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180215/44800195096/dimite-primer-ministro-etipia-hailemariam-desalegn.html>

⁴¹ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/etiopia_ficha%20pais.pdf (Fecha de consulta: 4/1/2021).

⁴² Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Disponible en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/diplomacia/ficha-pais-mundo> (Fecha de consulta: 4/1/2021).

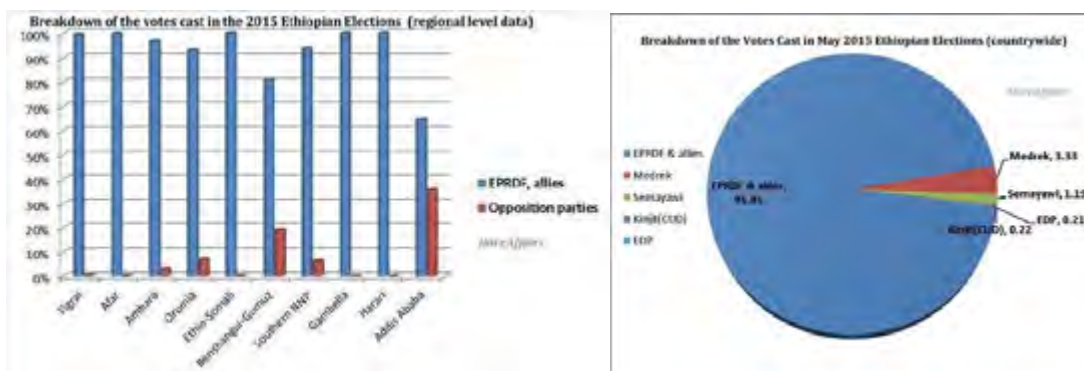


Tabla 1. Resultados de las elecciones generales del año 2015. Fuente. Infographics: *How Ethiopia voted in 2015*. Disponible en: <https://hornaffairs.com/2015/06/26/charts-ethiopian-elections-popular-votes-countrywide-regional/>

La llegada al poder de Abiy Ahmed en 2018, primer oromo en llegar a la Jefatura del Gobierno, ha sacudido la hegemonía que venía ejerciendo el TPLF dentro de la coalición en el Gobierno, en favor de las élites amhara y oromo. Su talante reformista se tradujo rápidamente en un programa aperturista, con la búsqueda de apoyos internacionales e incentivos para la inversión extranjera, tratando de diversificar la economía etíope. Las nuevas medidas generaron disensión en el seno del Gobierno, con un momento culmen a finales de 2019, cuando el primer ministro creó el Partido de la Prosperidad, con base ideológica panetíope, primando el centralismo frente al actual modelo étnico. El TPLF no se adhirió a este nuevo partido, generando una crisis de gobierno, y pasando a formar parte de la oposición.

La nueva fecha de los comicios ha sido establecida, el 5 de junio, por la Junta Nacional Electoral⁴³. Cuando el proceso electoral está arrancando, con la validación de candidaturas y el comienzo de una larga precampaña electoral, el gran interrogante oscila en torno al conflicto de Tigray. Mientras las Naciones Unidas piden que se restablezca el estado de derecho, con un amplio sentido de reconciliación⁴⁴, el primer ministro Abiy Ahmed sigue negando la posibilidad de sentarse en una mesa de negociación con los líderes del TPLF, como le fue sugerido por parte de la Unión Africana⁴⁵. La Unión Europea, por su parte, ha decidido suspender la ayuda económica

⁴³ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20201225/6148795/etiopia-celebrara-elecciones-generales-proximo-5-junio.html>

⁴⁴ Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2020/12/1079472>

⁴⁵ Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-primer-ministro-etiope-rechaza-negociar-para-acabar-la-guerra-de-tigray/10001-4405758>

que estaba prevista en beneficio de Etiopía, hasta que las autoridades etíopes permitan el acceso a la región de Tigray de toda la ayuda humanitaria, se produzca el cese de las hostilidades y se produzca una apertura informativa⁴⁶.

Las elecciones se presentan como un plebiscito para el Partido de la Prosperidad, heredero del FDRPE (con la salvedad ya reseñada del TPLF). En juego está la continuidad de un modelo político basado en la etnia, que no ha alcanzado las cotas de igualdad entre los pueblos que pretendía, o la eclosión de un modelo panetíope, más unitario y centralista, tanto en la teoría como en la práctica. A pesar de la amplia mayoría con que cuenta en la actualidad el Partido de la Prosperidad, y la solidez de los partidos que se han integrado en sus listas, la cantidad de frentes abiertos, tanto en Tigray como en otras zonas del país, ponen en riesgo no ya el signo del vencedor en las elecciones, sino el respeto al resultado que de ellas se obtenga.

Conclusiones

Durante los últimos veinte años, el crecimiento económico etíope fue muy superior al ritmo de consecución de libertades civiles y logros sociales. El establecimiento de las regiones, basado en divisiones étnicas, agudizó, en muchos casos, las diferencias sociales y las diferencias internas entre los territorios. La presión popular y las revueltas de las etnias mayoritarias hacia las élites tigrinas gobernantes derivaron en sensibles cambios. El establecimiento de una visión panetíope, tratando de esquivar las divisiones étnicas, o la política etíope en el Cuerno de África, adquiriendo nuevos compromisos de vecindad con Eritrea, le valieron al primer ministro Abiy Ahmed el Premio Nobel.

Pero no todo han sido luces en la gestión del mandatario. Mientras ejerce una intensa política regional para diversificar los puertos desde los que poder comerciar, el contencioso por la gestión de las aguas del Nilo está lejos de resolverse. Las posiciones lejanas respecto a Egipto y Sudán por la explotación de la Gran Presa del Renacimiento Etíope tampoco se han acercado con el giro de timón realizado en el Gobierno etíope.

La situación interna tampoco invita al optimismo. Las revueltas internas en los grandes bastiones de las etnias mayoritarias, principalmente oromo, no han desaparecido, y la situación en la región de Tigray ha ido empeorando paulatinamente, hasta llegar a una

⁴⁶ Disponible en: <https://www.reuters.com/article/ethiopia-conflict/eu-delays-90-million-euros-in-aid-to-ethiopia-over-tigray-crisis-document-shows-idUKKBN28Q17C>

situación de ruptura total entre el Gobierno federal y el Gobierno regional, hasta llegar al conflicto bélico. En esta tesitura, las elecciones generales de junio se presentan como una gran incógnita. En primer lugar, aparecen como un plebiscito al que se somete el Partido de la Prosperidad, heredero de la antigua coalición en el poder, y que ha gobernado desde 2018. Pero, además, la situación de confrontación total con una parte de su territorio pone en duda si la voluntad popular será respetada en todos los puntos de la geografía etíope.

En cualquier caso, y más allá del resultado de los comicios, se antoja imprescindible la búsqueda de consenso entre todas las etnias para que las regiones destierren el recurso a la violencia y a la lucha de guerrillas, como modo de presión al Gobierno. En ese sentido, el encaje del TPFL en la nueva realidad política etíope es asunto de máxima importancia, pues existe un riesgo real de que el conflicto se internacionalice. Las acusaciones de incursiones de militares eritreos en territorio tigrino, o las disputas fronterizas entre Sudán y Etiopía, coincidiendo con el éxodo etíope huyendo del conflicto, son claros ejemplos.

Por todo ello, la actuación de las organizaciones internacionales, en apoyo al mantenimiento de la paz en un lugar tan delicado como el Cuerno de África, puede cobrar una importancia capital. Por un lado, la Unión Africana, que pone especial empeño en ser el principal mediador de los conflictos africanos, trata de mediar y sentar en una mesa de negociación al todo y las partes, Gobierno federal y opositores. Pero otras instituciones, como la Unión Europea o las Naciones Unidas, también podrán cobrar un protagonismo más activo, con el establecimiento de operaciones no ejecutivas que velen por los derechos humanos, y el respeto a los principios democráticos.

*Antonio Poncela Sacho**
Diplomado de Estado Mayor

21/2021

22 de febrero de 2021

*José Alberto Marín Delgado**

Guerra de drones en el Cáucaso Sur: lecciones aprendidas de Nagorno Karabaj

Guerra de drones en el Cáucaso Sur: lecciones aprendidas de Nagorno Karabaj

Resumen:

La guerra acaecida entre las repúblicas de Armenia y Azerbaiyán por el estratégico enclave de Nagorno Karabaj, a finales del año 2020, proporciona numerosas lecciones aprendidas sobre la utilización de tecnología dron en el campo de batalla.

El empleo generalizado por parte de Azerbaiyán de una gran variedad de sistemas aéreos no tripulados, tanto en misiones de reconocimiento como de ataque, ha sido clave en la victoria final de esta república. La capacidad de integración de estos sistemas en el seno de sus Fuerzas Armadas, la adaptación doctrinal, así como una correcta aplicación estratégica, han sido a su vez esenciales para esta consecución.

Armenia, por su parte, ha sufrido un elevado número de pérdidas en sus filas. Sus fuerzas de defensa aérea han sido incapaces de neutralizar los drones azeríes y de ejercer un control efectivo del espacio aéreo. Entre las causas principales se encuentra la falta de sensores, la vetustez de sus sistemas de armas antiaéreos y unas tácticas deficientes frente a la amenaza dron.

Palabras clave:

Guerra de drones, Nagorno Karabaj, defensa aérea, munición merodeadora, TB-2.

***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 of drones in the South Caucasus: lessons learned from Nagorno-Karabakh

Abstract:

The war between the Republics of Armenia and Azerbaijan for the strategic enclave of Nagorno-Karabakh in late 2020 provides many lessons learned on the use of drone technology on the battlefield.

The widespread use by Azerbaijan of a wide variety of unmanned aerial systems, both in reconnaissance and attack missions, has been key in the final victory of this Republic. The ability to integrate these systems within the Armed Forces, doctrinal adaptation, as well as a correct strategic application have been essential for this achievement.

Armenia, for its part, has suffered a high number of losses in its forces. Its Air Defense forces have been unable to neutralize Azeri drones and exercise effective airspace control. The causes include the lack of sensors, the aging of its anti-aircraft weapons systems and poor tactics in the face of the drone threat.

Keywords:

Drone warfare, Nagorno- Karabakh, air defense, loitering munition, TB-2.

Introducción

El domingo 27 de septiembre de 2020 se retomaron las hostilidades en la línea de contacto de la región de Nagorno Karabaj, entre las repúblicas de Armenia y de Azerbaiyán. Este enclave, fruto de la desintegración de la Unión Soviética y de su otrora conocida como *oblast*¹ autónoma del Alto Karabaj, ha sido fuente de numerosos enfrentamientos entre ambos países.



Figura 1. Mapa de situación con anterioridad al conflicto. Fuente. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201016/484102292861/preguntas-y-respuestas-sobre-el-conflicto-en-nagorno-karabaj.html>

La región, de población mayoritariamente armenia, reconocida *de iure* como territorio azerbaiyano, se autoproclamó independiente, ejerciendo un control *de facto* sobre la misma la república de Armenia.

Han sido numerosos los enfrentamientos acaecidos entre ambos países en los últimos años, con miles de víctimas en ambos bandos. El último de entidad se produjo en el año 2016, en la denominada «guerra de los Cuatro Días», siendo esta confrontación un antecedente de ensayo tecnológico para el empleo de drones del conflicto actual².

¹ Entidad subnacional de la Unión Soviética que se subdividía en distritos.

² En esta confrontación, tanto Armenia como Azerbaiyán hicieron uso de drones en diversas acciones de combate, empleando por primera vez Azerbaiyán munición merodeadora. FREW, Joanna, «The use of drones in the ongoing Nagorno-Karabakh conflict», *Dronewars*, 14/10/2020. Disponible en: <https://dronewars.net/2020/10/14/the-use-of-drones-in-the-ongoing-nagorno-karabakh-conflict/>

Este conflicto de carácter interestatal, de 44 días de duración, se ha caracterizado por un uso extensivo y generalizado de drones³, por parte azerí; y una incapacidad manifiesta de Armenia de hacer frente a esta amenaza con los sistemas defensivos de sus Fuerzas Armadas. La victoria final de Azerbaiyán no cabe duda de que ha sido alcanzada en gran medida gracias al empleo de la tecnología dron.

La contienda se ha desarrollado en un escenario geográfico limitado, sin la participación de la aviación de combate⁴ y sin que haya transcendido a una guerra generalizada entre ambos países. De este modo, las lecciones aprendidas deben ser analizadas desde la lógica de esta tipología, aunque muchas de estas puedan ser aplicables a otros escenarios de mayor complejidad e intensidad.

Los contendientes

Azerbaiyán ocupó el puesto 52 en el *ranking Global Firepower 2019*, sobre potencias militares, de un total de 137 países. Sus Fuerzas Armadas están dimensionadas en gran medida en su fuerza terrestre, contando con una fuerza aérea discreta con un número limitado de aeronaves⁵.

En los últimos diez años ha potenciado sus Fuerzas Armadas con la adquisición de un gran número de drones de manufactura mayoritariamente israelí. Con anterioridad al comienzo de las hostilidades adquirió drones de ataque turcos en un número indeterminado⁶.

Entre los sistemas incorporados existen drones de clase I, II y III⁷ para el empleo tanto en misiones de reconocimiento como de ataque. Dos de los grandes protagonistas en este conflicto han sido los drones de tipo munición merodeadora, también conocidos en

³ Para facilitar la lectura de este artículo se emplea el término genérico *dron* y su plural, aceptados por la Real Academia Española, para referirse a las distintas tipologías y definiciones de vehículos aéreos no tripulados o tripulados remotamente, incluyendo sus sistemas. Se hará uso de términos más específicos cuando sea necesario para una mejor comprensión.

⁴ Ambas repúblicas han utilizado de manera ocasional aeronaves de combate sin que su actuación haya influido en el resultado de la contienda.

⁵ Disponible en: <https://www.globalfirepower.com>

⁶ Disponible en: <https://www.defensenews.com/unmanned/2020/06/25/azerbaijan-to-buy-armed-drones-from-turkey/>

⁷ Para más información sobre su clasificación, ver *Joint Doctrine Publication 0-30.2 Unmanned Aircraft Systems*, p. 18. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67394/0/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf

inglés como *loitering munition*, así como los drones de ataque de manufactura turca Bayraktar TB-2.

NOMBRE	CLASE	MISIÓN	TIPO	FABRICANTE
Aerostar	II	ISTAR	UAV	Israel
Harop/Harpy	I	SEAD	<i>Loitering</i>	Israel
Hermes 450	II	ISTAR	UAV	Israel
Hermes 900	III	ISTAR	UAV	Israel
Heron TP	III	ISTAR	UAV	Israel
Orbiter-1K	I	ATAQUE	<i>Loitering</i>	Israel
Orbiter-3	I	ATAQUE	<i>Loitering</i>	Israel
Searcher	II	ISTAR	UAV	Israel
SkyStriker	I	ATAQUE	<i>Loitering</i>	Israel
Bayraktar TB-2	III	ISTAR/ATAQUE	UCAV	Turquía
Kargu	I	ATAQUE	<i>Loitering</i>	Turquía

* Acrónimo del inglés *intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance*. Es decir, dron que puede realizar misiones de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.
 ** Acrónimo del inglés *unmanned aerial vehicle*. Es decir, vehículo aéreo no tripulado.
 *** Acrónimo del inglés *suppression of enemy air defenses*. Es decir, dron que puede realizar misiones de supresión de defensas aéreas enemigas.
 **** Acrónimo del inglés *unmanned combat air vehicle*. Es decir, vehículo aéreo de combate no tripulado.

Tabla 1. Clasificación de drones de la república de Azerbaiyán. Fuente. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* y *The Drone Databook*. Disponible en: <https://sipri.org> y <https://dronecenter.bard.edu/projects/drone-proliferation/databook/>

Las Fuerzas Armadas de Armenia ocuparon el puesto 96 (44 puestos por debajo de Azerbaiyán) en el *ranking Global Firepower 2019*, sobre potencias militares. Al igual que Azerbaiyán, sus medios principales son terrestres, disponiendo de unas Fuerzas Aéreas con algo más de una decena de aeronaves con capacidad de ataque⁸.

Ha empleado en el conflicto, de manera limitada y ocasional, drones de clase I. En su inventario cuenta con los modelos Baze y Krunk, de fabricación local, y el modelo Ptero-5E, de fabricación rusa⁹, aunque podría haber utilizado en los últimos compases de la guerra el más capaz Orlan-10, también de manufactura rusa¹⁰.

⁸ Disponible en: <https://www.globalfirepower.com>

⁹ GETTINGER, Dan. «The Drone Databook», *Drone Center*, The Center for the Study of the Drone at Bard College, 2019. Disponible en: <https://dronecenter.bard.edu/projects/drone-proliferation/databook/>

¹⁰ El vídeo publicado por el Ministerio de Defensa de Armenia el 9 de noviembre se podría atribuir, por su interfaz, a un dron Orlan-10. Disponible en: <https://youtu.be/ISuTwtHyPrU>

Es por ello por lo que su rol en la contienda aérea ha sido principalmente defensivo, centrando sus esfuerzos en neutralizar los drones azerís por medio de su sistema de defensa aérea. Para ello, las fuerzas armenias han dispuesto principalmente de sistemas antiaéreos de fabricación rusa de distinta índole, en su mayoría con varias décadas de antigüedad, con la excepción de varios modelos como los sistemas SA-15 o SA-17 o los MANPAD S-24 y S-25.

NOMBRE	MISIÓN	ALCANCE MÁXIMO	ALTITUD MÁXIMA
SA-4 «Ganef» (9M8 Krug)	HIMAD*	55 km	25 000 m
SA-8 «Gecko» (9K33 Osa)	SHORAD**	9 km	5000 m
SA-10 «Grumble» (S-300PS)	HIMAD	150 km	27 000 m
SA-13 «Gopher» (9K35 Strela-10)	SHORAD	5 km	3500 m
SA-15 «Gauntlet» (9K332 Tor)	SHORAD	12 km	10 000 m
SA-18 «Grouse» (9K38 Igla)	MANPAD***	5000 m	3500 m
SA-17 «Grizzly» (9k37M)	HIMAD	40-50 km	25 000 m
SA-24 «Grinch» (9K338 Igla-S)	MANPAD	6000 m	3500 m
SA-25 «Verba» (9K333 Verba)	MANPAD	6000 m	4500 m

* Acrónimo del inglés *high to medium air defense*. Es decir, sistema de defensa aérea de media o alta altitud.
 ** Acrónimo del inglés *short range air defense*. Es decir, sistema de defensa aérea de corto alcance.
 *** Acrónimo del inglés *man portable air defense*. Es decir, sistema de defensa aérea portátil.

Tabla 2. Clasificación de sistemas de defensa antiaérea de la república de Armenia. Fuente. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, *Janes y Army Recognition*. Disponible en: <https://sipri.org>, <https://www.janes.com> y www.armyrecognition.com

Lecciones aprendidas

Los sensores son clave en el control del espacio aéreo

La disponibilidad de una red de sensores capaz de detectar artefactos aéreos de la tipología de los drones es clave en el control del espacio aéreo. La provisión armenia de sensores durante el conflicto se ha mostrado a todas luces insuficiente para ejercer un control efectivo de la *recognized air picture* (RAP) del teatro de operaciones. Armenia dispone de una rama específica de sus Fuerzas Armadas, la de Defensa Aérea, para ejercer el control del espacio aéreo. Sus principales sensores para la detección de amenazas están asociados principalmente a sistemas de armas superficie-aire, en su mayoría con deficiencias para la detección de aeronaves de la tipología de los drones empleados por Azerbaiyán. Esta problemática radica principalmente en la reducida firma

radar o RCS¹¹ de estos artefactos, que se complementa con una limitada firma infrarroja y un perfil de vuelo específico.

Por otro lado, la orografía de la zona de operaciones, en gran medida montañosa, hacía necesario el despliegue de un mayor número de sensores para cubrir las zonas de sombras o *gap* generadas, algo que ha podido agravar y perjudicar las ya limitadas capacidades armenias.

Sistemas de armas obsoletos

La defensa aérea armenia se ha enfrentado a varios inconvenientes a la hora de acometer a los drones azeríes. La falta de sensores como los radares de defensa aérea, como se vio con anterioridad, impide una alerta temprana y un control de la RAP adecuado de la zona de operaciones en apoyo a los sistemas de defensa antiaérea propiamente dichos.

Estos sistemas de armas, en su mayoría con tecnología de los años 80, han sufrido una problemática triple:

- Dificultad o incapacidad en la detección de drones:

Los radares de búsqueda, adquisición y seguimiento de gran parte de los sistemas de armas antiaéreos del arsenal armenio están optimizados para la detección de aeronaves de mayor tamaño o firma radar y con perfiles de vuelo rápidos. Por ejemplo, el sistema de defensa S-300 PS es incapaz de detectar el tipo de drones empleados por Azerbaiyán. O el SA-8 Gecko solo puede batir objetivos con una RCS adecuada y una velocidad de al menos 365 km/h, velocidad superior a la de mayoría de los drones empleados¹².

Referente a esta problemática hay un comunicado del Ministerio de Defensa armenio del 15 de noviembre¹³ que lo corrobora, afirmando que «los UAV tipo Harop (munición merodeadora) son fáciles de detectar, especialmente por el alto ruido del

¹¹ Del inglés *radar cross section*. Es decir, sección equivalente radar. Mide cuán detectable es un objeto mediante radar.

¹² IDDON, Paul. «From Iraq to Nagorno-Karabakh: just how effective are Turkey's combat-tested drones?». *Ahval News*, 28/10/2020. Disponible en: <https://ahvalnews.com/turkey/iraq-nagorno-karabakh-just-how-effective-are-turkeys-combat-tested-drones>

¹³ Ministry of Defence of The Republic of Armenia, Announcement, 15/11/2020. Disponible en: <https://mil.am/en/news/8680>

motor, que se puede escuchar a larga distancia, lo que permite al personal ponerse a cubierto antes del ataque y al mismo tiempo acometerlos», por lo que se puede deducir que su adquisición la realizaban por medios visuales o electroópticos. En este mismo comunicado afirman, a su vez, que «la detección y la destrucción de los TB-2 de fabricación turca son incomparablemente difíciles debido a sus características tecnológicas completamente diferentes».

- Alcance operativo inferior al alcance de los drones atacantes:

Entre los sistemas de defensa aérea más actuales empleados por Armenia se encuentra el SA-15 Gauntlet, también conocido como Tor-M2. Este sistema de armas ha sido capaz de derribar un número discreto de drones, pero su problemática principal no radica en la detección sino en el alcance de sus misiles, inferior al de los misiles empleados por el dron TB-2¹⁴.

En el comunicado visto con anterioridad se hacía referencia a este hecho, indicando que los drones TB-2 «operan a una altitud incomparablemente alta».

Por otro lado, el número y empleo de los sistemas más modernos, como el Tor, ha sido muy limitado y tardío para poder producir unas pérdidas significativas a Azerbaiyán¹⁵.

- Tácticas deficientes frente a la amenaza dron:

Armenia se ha visto sobrepasada por la estrategia azerí. A su tecnológica obsoleta se suma una aparente falta de coordinación y de movilidad de sus medios de defensa, de por sí con alta capacidad de movimiento, pero operando en multitud de ocasiones sobre posiciones fijas fácilmente localizables por el enemigo. Los vídeos difundidos por Azerbaiyán así lo demuestran, mostrando decenas de objetivos neutralizados en posiciones fijas semipermanentes como merlones o trincheras de la línea de contacto.

Los sistemas de defensa armenios han conseguido derribar y acreditar mediante imágenes el derribo principalmente de munición merodeadora y de drones TB-2. Las cifras proporcionadas por Armenia parecen ser muy superiores a las reales.

¹⁴ SHAIKH, Shaan; RUMBAUGH, Wes. «The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense», Center for Strategic and International Studies, 8/12/20. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense>

¹⁵ *Ibid.*



Figura 2. Restos de un dron TB-2 azerí derribado por las fuerzas de defensa aérea armenias. Fuente. Disponible en: <https://twitter.com/ShStepanyan/status/1325386843718889479/photo/2>

Según algunas publicaciones, basadas en información de fuentes abiertas, se habrían derribado o capturado un total de 25 drones¹⁶, cifra muy lejos de, por ejemplo, los 200 drones Harop que afirma haber destruido Armenia en 2020, a los que habría que sumar decenas de drones TB-2 supuestamente neutralizados¹⁷.

Drones y Supresión de Defensas Aéreas (SEAD)

Por norma general, las misiones de neutralización de defensas aéreas son las que mayor peligro conllevan para las aeronaves y sus tripulaciones. Los drones permiten eliminar de la ecuación el riesgo para la tripulación, por lo que en este tipo de operaciones puede asumirse un mayor nivel de atrición a un coste menor tanto en vidas humanas como en costos económicos.

Las fuerzas azeríes han empleado cuatro estrategias principales en la neutralización de las defensas aéreas armenias.

¹⁶ MITZER, Stijn; JANOVSKY, Jakub. «The Fight for Nagorno-Karabakh: Documenting Losses on The Sides of Armenia and Azerbaijan», *Oryx*, 27/9/2020. Disponible en: <https://www.oryxspioenkop.com/2020/09/the-fight-for-nagorno-karabakh.html>

¹⁷ Ministry of Defence of The Republic of Armenia, *op. cit.*

- Empleo de manera profusa del dron TB-2 frente a los sistemas de defensa SHORAD

Para ello se han servido de la munición MAM (munición microinteligente) de guiado láser en su variante MAM-C, con un alcance de 8 kilómetros, y en la variante MAM-L, con una opción de alcance extendido de 14 kilómetros¹⁸. Este armamento ha permitido batir sistemas antiaéreos como el SA-13 Gopher o el SA-8 Gecko fuera de la envolvente de sus misiles.

- Empleo de la munición merodeadora específica SEAD Harop/Harpy

Estos drones fabricados *ad hoc* para esta misión son altamente furtivos y difícilmente detectables, ya que su RCS es similar a un ave pequeña y su firma infrarroja es mínima¹⁹. Ofrecen una ratio de eficiencia frente a sistemas de defensa antiaérea muy atractiva, ya que una unidad del dron Harpy tiene un valor aproximado de 70 000 dólares²⁰, pudiendo ser empleados en grandes cantidades a un precio insignificante comparado con el valor del objetivo a neutralizar.

Se han empleado para neutralizar a los radares asociados a los sistemas de defensa antiaérea, siendo una de sus acciones más reseñables la destrucción de varias unidades del sistema S-300PS²¹.

¹⁸ Disponible en: www.rokestan.com

¹⁹ ROGOWAY, Tyler. «Meet Israel's 'Suicide Squad' of Self-Sacrificing Drones», *TheDrive*, 8/8/2016. Disponible en: <https://www.thedrive.com/the-war-zone/4760/meet-israels-suicide-squad-of-self-sacrificing-drones>

²⁰ WATLING, Jack; KAUSHAL, Sidhar. «The Democratisation of Precision Strike in the Nagorno-Karabakh Conflict», *RUSI*, 22/10/2020. Disponible en: <https://rusi.org/commentary/democratisation-precision-strike-nagorno-karabakh-conflict>

²¹ KASAPOGLU, Can; OZKARASAHIN, Sine. «The Hunt for Armenia's S-300: Assessing Azerbaijan's Most Sensational SAM System Hit in The Ongoing War», *EDAM*, 1/10/2020. Disponible en: <https://edam.org.tr/en/the-hunt-for-armenias-s-300-assessing-azerbaijans-most-sensational-sam-system-hit-in-the-ongoing-war/>



Figura 3. Dron TB-2 azerí abatiendo sistemas antiaéreos armenios. Fuente. Ministerio de Defensa de Azerbaiyán. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WGpOg93GPKg> y <https://www.youtube.com/watch?v=bNoPM5T6qoE>

- Utilización de drones en misiones ISTAR para alimentar el ciclo de *targeting*

Aplicando la doctrina OTAN de *targeting* conjunto y su proceso de ejecución táctica F2T2E2A²², los drones habrían sido empleados en las fases de *find* (detección), *fix* (obtención), *track* (seguimiento) y, en última instancia, para la fase *assess* (valoración), es decir, para la valoración de daños o BDA (*battle damage assessment*).

La fase de *engage*, la ejecución propia de la misión de neutralización, podía ser realizada por las fuerzas terrestres empleando artillería, lanzacohetes múltiple autopropulsado MLRS (*multiple-launch rocket systems*) como el BM-30 Smerch o misiles superficie-superficie.

- Empleo de tácticas de supresión de las defensas aéreas basadas en un tándem señuelo-efector de sistemas de armas no tripulados

Para ello, Azerbaiyán ha modificado obsoletas aeronaves biplano Antonov An-2 dedicadas a la agricultura para volar de forma no tripulada y ser empleadas como

²² Para más información, ver Doctrina de *Targeting Conjunto PDC-3.9 (A)*. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/PDC_3_9_xAx_Doctrina_Targeting_Conjunto_para-web.pdf

señuelos²³. De este modo, se habrían servido de un primitivo sistema de atalajes que permite al piloto del An-2 abandonar el avión una vez en vuelo por medio de paracaídas, mientras que la aeronave prosigue su trayectoria rumbo a su objetivo²⁴.

La táctica ha consistido en lanzar los An-2 en combinación con drones TB-2 armados con misiles MIM, así como munición merodeadora Harop o Harpy con capacidad de búsqueda radar. El An-2 provocaba la activación de las defensas antiaéreas armenias, mientras los drones TB-2 y la munición merodeadora detectaban y localizaban su ubicación y procedían a su destrucción.

En general, la combinación de drones en misiones ISTAR, drones de combate TB-2 armados con misiles MIM y munición merodeadora específica para misiones SEAD se ha demostrado extremadamente eficiente frente a las defensas armenias, con la aplicación de tácticas y estrategias específicas para cada tipo de sistemas de armas antiaéreas acometido.



Figura 4. Aeropuerto de Yevlakh (Azerbaiján), con 61 An-2 en plataforma. Fuente. The Intel Lab - Observer. Disponible en: https://twitter.com/Obs_IL/status/1312760674104283138

²³ Según algunas fuentes, varios de los AN-2 habrían sido armados con bombas de 250 kg en su interior. ROBLIN, Sebastien. «What Open Source Evidence Tells Us About The Nagorno-Karabakh War», *Forbes*, 23/10/2020. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/10/23/what-open-source-evidence-tells-us-about-the-nagorno-karabakh-war/>

²⁴ «Karabakh War Know-How: Baku Uses "Unmanned" An-2 to Open Armenia's Air Defense», 2/10/2020. Disponible en: <https://topcor.ru/16735-nou-hau-karabahskoj-voyny-baku-ispolzuet-bes-pilotnye-an-2-dlja-vskrytija-pvo-armenii.html?yrwinfo=1601705805292766-206593584861882079400171-production-app-host-man-web-yp-6>

Los drones son vulnerables a la guerra electrónica

La disponibilidad de sistemas de guerra electrónica como los sistemas perturbadores de señales es de importancia capital a la hora de enfrentarse a los vehículos aéreos no tripulados. Los drones son artefactos altamente dependientes del espectro electromagnético, ya que por norma general necesitan de la señal de los sistemas de posicionamiento global (GNSS)²⁵ para navegar y de un enlace de comunicaciones con la estación de control en tierra (GCS)²⁶ que puede realizarse vía radio o satelital.

Determinados tipos de drones, como la munición merodeadora azerí, pueden operar de forma similar a los misiles de crucero, con una ruta preestablecida hacia el blanco, basando su navegación en sistemas ajenos al GNSS, como puede ser la navegación inercial. En este caso su precisión suele ser inferior y los objetivos deben ser fijos o estacionarios.

La disponibilidad y empleo de sistemas de guerra electrónica de las fuerzas armenias ha sido muy limitada. Según declaraciones del general Movses Hakobyan, con la ayuda de Rusia el Ejército armenio operó el sistema de perturbación de señales GNSS Pole-21, el cual fue capaz de interrumpir la labor de los drones TB-2, pero este sistema solo estuvo operativo cuatro días²⁷.

Los azeríes, conscientes de la importancia de estos sistemas de armas, habrían destruido supuestamente al menos un sistema de perturbación de comunicaciones VHF de tipo R-330P Piramida-I y un sistema específico contra drones Repellent-1²⁸.

Por otro lado, otras fuentes indican que Rusia habría desplegado uno de sus sistemas de guerra electrónica más letales, el Krasukha, en la base armenia de Gyumri, para proteger a sus fuerzas desplegadas. Este sistema habría derribado supuestamente hasta nueve drones TB-2 que se aproximaron a estas instalaciones, situadas lejos del frente de Nagorno Karabaj²⁹, pero no existen evidencias que lo corroboren.

²⁵ Acrónimo del inglés *global navigation satellite system*.

²⁶ Acrónimo del inglés *ground control station*.

²⁷ RYUMIN, Alexander. «Armenia: General accuses PM Pashinyan of gross mistakes in Karabakh war», *BBC*, 19/11/2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/russian/features-55005875>

²⁸ MITZER, Stijn; JANOVSKEY, Jakub, *op. cit.*

²⁹ BRYEN, Stephen. «Russia knocking Turkish drones from Armenian skies», *Asia Times*, 26/10/2020. Disponible en: <https://asiatimes.com/2020/10/russia-knocking-turkish-drones-from-armenian-skies/>

A su vez Azerbaiyán hizo un uso intensivo de sistemas de guerra electrónica que perturbaron las comunicaciones armenias entre la zona de operaciones y su cuartel general, degradando su sistema de mando y control³⁰.

Movilidad, protección y ¿camuflaje? para las fuerzas terrestres

Las pérdidas armenias de equipamiento militar durante el conflicto han sido muy numerosas, provocadas en gran medida de manera directa o indirecta por los drones azeríes. Tres de los principales condicionantes han sido la movilidad, o, mejor dicho, la falta de esta, la carencia de una adecuada protección y el uso deficiente del camuflaje.

La zona de combate delimitada por la denominada *línea de contacto* entre Armenia y Azerbaiyán estaba fuertemente fortificada por ambos bandos, siendo una zona mayoritariamente montañosa y con una orografía que dificulta el movimiento de medios pesados. Las fuerzas armenias han basado parte de su estrategia en la protección de sus medios terrestres en trincheras y fortificaciones, limitando su movilidad, resultando ser objetivos fácilmente localizables.

A esta falta de movilidad se suma la dificultad de las defensas antiaéreas de proteger a sus activos, por lo que queda manifiesto que las fuerzas terrestres sin una defensa aérea capaz de batir artefactos aéreos como los drones, es decir, con capacidad C-UAS³¹, son altamente vulnerables. Según Azerbaiyán, en el periodo comprendido entre los días 27 y 30 de septiembre, habrían destruido en torno a 200 carros de combate y vehículos blindados, 228 piezas de artillería, MLRS y morteros, además de 30 sistemas de defensa aérea, en gran medida acometidos por drones³². Para hacerse una idea de la magnitud de pérdidas armenias, correspondería solo en vehículos blindados con el 92 % del inventario de carros de combate Leopard 2E del Ejército español.³³

³⁰ GADKARI, Nitin. «How Drone Warfare Tilt Battle with Armenia in Favour of Azerbaijan», *BharatShakti*, 10/12/2020. Disponible en: <https://bharatshakti.in/how-drone-warfare-tilt-battle-with-armenia-in-favour-of-azerbaijan/>

³¹ Acrónimo del inglés *counter unmanned aerial/aircraft system*. Es decir, sistemas antiaéreos específicos contra drones.

³² Ministry of Defence of The Republic of Azerbaijan, «List of the enemy's destroyed military equipment», 1/10/2020. Disponible en: <https://mod.gov.az/en/news/list-of-the-enemy-s-destroyed-military-equipment-video-32469.html>

³³ España dispone de 219 carros de combate Leopard 2E en su inventario. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/Perfiles-IDS-Medios-Acorazados-1.pdf>

Por último, el camuflaje es otro de los puntos a considerar. Cabe tener en cuenta que los drones portan sistemas electroópticos de última generación que pueden operar en la banda visual e infrarroja. Se pueden apreciar en los vídeos difundidos por el Ministerio de Defensa de Azerbaiyán blindados armenios camuflados con tierra, pero manteniendo una posición en un merlón fácilmente identificables, redes miméticas que no evitan la ocultación al infrarrojo o camuflajes deficientes.

Evitar la detección por medio de camuflajes es extremadamente complejo, ya que eliminar totalmente la huella visual y térmica es prácticamente inviable. A su vez debe ser aplicado tanto en condiciones diurnas como nocturnas, debido a la capacidad de operación nocturna de los drones. Por ello, debe ir acompañado de otras medidas de defensa pasiva como la dispersión, «bunkerización», ocultación o la decepción, como el uso de señuelos³⁴. A su vez, las tropas deben estar instruidas y concienciadas.



Figura 5. Varios tipos de camuflaje y ocultación de las fuerzas armenias. Fuente. Ministerio de Defensa de Azerbaiyán. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hR32uhcyl1A&bpctr=1610552435>

³⁴ Algunas publicaciones afirman que se habrían utilizado señuelos de manera ocasional, pero esta información no está del todo contrastada. WATLING, Jack. «The Key to Armenia's Tank Losses: The Sensors, Not the Shooters», *RUSI*, 6/10/2020. Disponible en: <https://rusi.org/publication/rusi-defence-systems/key-armenia-tank-losses-sensors-not-shooters>

Adaptación doctrinal e integración de sistemas

Uno de los aspectos que más ha sorprendido a multitud de analistas respecto al empleo de drones por parte de Azerbaiyán ha sido la capacidad azerí de adaptación doctrinal y la integración de estos sistemas en sus Fuerzas Armadas. Clave para el desarrollo de estos hitos ha sido sin lugar a duda el asesoramiento de Turquía e Israel.

Cabe tener en cuenta que Turquía ha adquirido gran experiencia en la «guerra de drones» en los conflictos libio y sirio. Así, analistas como el doctor Can Kasapoglu afirman que la venta de drones turcos a Azerbaiyán ha ido acompañada de un traspaso de doctrina de combate dron y de un nuevo Concepto de las Operaciones (CONOPS). Así, las acciones azerís recuerdan a la campaña dron realizada por Turquía en la Operación Spring Shield sobre Siria a principios del año 2020³⁵.

La integración de sistemas ha sido otro de los grandes avances de Azerbaiyán, algo que implica no solo un reto desde el punto de vista tecnológico, sino también organizativo y doctrinal. Azerbaiyán dispone, en su arsenal, de al menos doce modelos diferentes de drones, de tres fabricantes, empleados en misiones de ataque, ISTAR o SEAD. Las fuerzas azerís los han empleado en coordinación con sus fuerzas terrestres.

Un ejemplo destacable de esta capacidad de integración se puede observar en el vídeo publicado por el Ministerio de Defensa de Azerbaiyán el día 8 de noviembre de 2020. En este se aprecia la detección, localización y persecución de un sistema antiaéreo SA-15 Gauntlet por parte de un dron TB-2. El Gauntlet se refugia en una nave y es abatido por un dron Harpy, que se introduce por la puerta de esta. Posteriormente, el dron TB-2 lanza dos misiles sobre el mismo objetivo³⁶.

³⁵ SYNOVITZ, Ron. «Technology, Tactics, and Turkish Advice Lead Azerbaijan to Victory in Nagorno-Karabakh. Ron Synovitz», *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, 13/11/2020. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/technology-tactics-and-turkish-advice-lead-azerbaijan-to-victory-in-nagorno-karabakh/30949158.html>

³⁶ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=C0pcbeSm0Sw&bpctr=1610130554>



Figura 6. Secuencia de ataque a un SA-15 con munición merodeadora. Fuente. Ministerio de Defensa de Azerbaiyán. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=C0pcbeSm0Sw>

Proliferación de drones de combate

Hasta hace pocos años, los drones de combate estaban disponibles en el arsenal de un número muy limitado de países como Estados Unidos o Israel. La exportación de esta tecnología ha estado restringida por acuerdos de exportación como el Missile Technology Control Regime (MTCR)³⁷.

La entrada en el mercado de drones de ataque de manufactura china³⁸ y turca ha permitido la proliferación de estos sistemas en África, Oriente Medio y el Cáucaso.

En el conflicto de Nagorno Karabaj, la presencia omnipresente del dron turco TB-2, así como los drones munición merodeadora israelíes adquiridos por Azerbaiyán, son un claro indicador de la creciente expansión de esta tecnología.

A estos indicadores hay que añadir un mayor número de Estados con programa propio de drones de ataque, como la propia república de Azerbaiyán a través de su consorcio Azad³⁹.

³⁷ Para más información, ver <https://mtcr.info/>

³⁸ China está desarrollando un gran número de drones con versiones específicas para la exportación. Más información disponible en: <https://dronecenter.bard.edu/projects/drone-proliferation/databook/>

³⁹ Disponible en: <https://www.flightglobal.com/azad-systems-starts-uav-production/98747.article>

Por otro lado, la creciente demanda y un mayor número de fabricantes han abierto las puertas hacia una regulación normativa de estos sistemas más laxa, como reflejan los intentos por parte de Estados Unidos de relajar las exigencias de exportación para este tipo de tecnología⁴⁰.

Drones como instrumento de propaganda y guerra psicológica

El Ministerio de Defensa de Azerbaiyán ha realizado un importante despliegue mediático del conflicto como forma de propaganda y como medio de guerra psicológica. Para ello ha utilizado las capacidades que brindan las imágenes aéreas de alta definición proporcionadas por los drones en las distintas misiones realizadas.

Para entender la magnitud y la importancia de estas imágenes, del análisis de las 465 noticias emitidas por el Ministerio de Defensa azerí en su página oficial en el periodo de hostilidades, 93 de estas (20 %) correspondían a vídeos de ataques grabados desde drones. Estos se han difundido en varios idiomas, utilizando para ello plataformas como Twitter, Facebook, Telegram o YouTube.

Analizando los vídeos publicados, se puede apreciar que, en su gran mayoría, están grabados desde el dron de ataque TB-2, aunque existen varios vídeos de ataques correspondientes a munición merodeadora en los que se pueden visualizar al menos 30 acciones de neutralización.

Otro hecho importante se centra en la tendencia de las imágenes mostradas. Si en los primeros vídeos se aprecian numerosos ataques sobre sistemas de defensa aérea armenia, con posterioridad existe un predominio de vídeos en los que se neutraliza todo tipo de equipamiento militar, lo que se puede entender como una mayor libertad aérea de Azerbaiyán.

El 17 de octubre se produjo un hecho significativo, ya que se publicó un vídeo con imágenes en alta definición con acciones exclusivas de ataques aéreos sobre tropas a pie en campo abierto o atrincheradas⁴¹. Parte de su contenido son ataques a soldados que van a auxiliar a compañeros heridos en un ataque anterior. Este tipo de vídeos se

⁴⁰ STONE, Mike. «U.S. relaxes rules to export more aerial drones», *Reuters*, 24/7/2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-arms-trump-idUSKCN24P2IC>

⁴¹ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jUB3TLnpiWY&bpctr=1610131952>.

repitieron con posterioridad en varias ocasiones. Estas imágenes contienen un fuerte mensaje psicológico con un objetivo claro: desmoralizar a las tropas enemigas.

El Ministerio de Defensa de Armenia, por su parte, también ha utilizado profusamente los medios de comunicación, pero con la gran diferencia de no disponer de imágenes aéreas de sus acciones, con la excepción de algún contenido aislado. Las imágenes publicadas por Armenia son, en su mayoría, tomadas desde tierra, a gran distancia y en formatos de baja calidad.

La publicación de vídeos e imágenes de las acciones militares es de suma importancia, ya que proporciona numerosos beneficios al usuario, puesto que es una forma de acreditar las acciones propias, redonda en la moral de las tropas y mina la moral del enemigo.

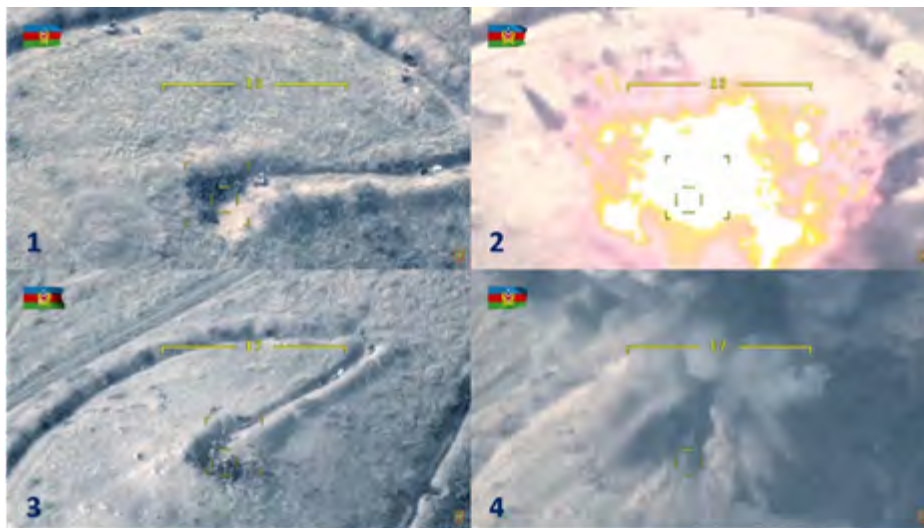


Figura 7. Secuencia de ataque a tropas en trincheras. Fuente. Ministerio de Defensa de Azerbaiyán.
Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cyNoV9qhvrA>

Por otro lado, se ha apreciado en este conflicto un fenómeno identificado en numerosas contiendas, como en la Segunda Guerra Mundial. Al igual que el sonido generado por los bombarderos en picado Stuka en sus ataques provocaba el pánico en la población, en Nagorno Karabaj el zumbido característico de los drones ha producido, en muchas ocasiones, la huida de las tropas desde sus posiciones de combate. Fenómeno similar ha ocurrido en la población civil.

Conclusiones

El conflicto de Nagorno Karabaj, aunque de carácter limitado sin la participación de la aviación de combate y desarrollado en un escenario geográfico regional, ofrece una serie de lecciones inestimables para los estrategas militares.

Las defensas aéreas deben adaptarse a la amenaza que suponen los drones, con una combinación de sensores capaces de brindar alerta temprana, sistemas de defensa antiaérea capaces de acometerla y sistemas de guerra electrónica que los complementen.

Las fuerzas terrestres son altamente vulnerables si no hay un control efectivo del dominio aéreo, por lo que, sin una protección SHORAD adecuada, estarán comprometidas. La defensa pasiva es otra de las claves para la supervivencia, así como la maniobra.

Los drones son un activo esencial en los conflictos actuales, pudiendo ser empleados en un gran espectro de misiones. Para ello, es clave una nueva aproximación doctrinal y un nuevo Concepto de las Operaciones (CONOPS) donde puedan ser empleados, de manera eficiente, en un entorno conjunto. Su valía en misiones SEAD ha quedado demostrada frente a sistemas antiaéreos en su mayoría obsoletos, pero también frente a sistemas relativamente modernos. La combinación de drones de ataque y munición merodeadora de «bajo coste» ofrece ratios de atrición eficientes frente a muchas de las defensas actuales.

Las posibilidades que ofrecen las imágenes de alta definición son muy importantes para el dominio cognitivo de las operaciones. Su uso en labores de propaganda o guerra psicológica ofrece unas posibilidades difícilmente igualables por otros sistemas de armas.

La defensa contra drones sigue siendo una tarea pendiente debido a su complejidad, ya que la tecnología dron es más económica y su difusión mucho mayor que la tecnología encargada de contrarrestarla. La mayoría de los países europeos no disponen en la actualidad de un sistema de defensa aérea capaz de neutralizar un escenario dron como el desarrollado en Nagorno Karabaj, o al menos a una ratio de eficiencia en cuanto a costos asumible. En el segmento terrestre, la disponibilidad de medios SHORAD es, a su vez, muy limitada, por lo que su vulnerabilidad es manifiesta en este tipo de escenarios. Otra de las carencias clave se encuentra en la disponibilidad de medios de guerra electrónica.

No se debe subestimar el valor de esta tecnología en el campo de batalla y su integración en una nueva doctrina de «guerra robótica». El primer viceministro de Defensa de Armenia, David Tonoyan, tras la guerra de 2016, afirmó que Armenia «no considera necesario comprar drones caros cuando es posible golpear el objetivo con un lanzagranadas convencional»⁴². Cuatro años después, los lanzagranadas no han conseguido la victoria para Armenia.

*José Alberto Marín Delgado**

Capitán del Ejército del Aire
Piloto de combate

⁴² SITNIKOVA, Irina. «Israeli drones refused to be supplied in Yerevan», *RUECONOMICS*, 11/4/2016. Disponible en: <https://rueconomics.ru/168514-v-erevane-otkazalis-ot-postavok-izraelskih-dronov>

22/2021

23 de febrero de 2021

*Jairo Sánchez Gómez**

El impacto del terrorismo en el lago Chad: crisis humanitaria y políticas necesarias

El impacto del terrorismo en el lago Chad: crisis humanitaria y políticas necesarias

Resumen:

La cuenca del lago Chad es la zona encargada de bañar distintas áreas de Níger, Nigeria, Chad y Camerún y de servir de punto de encuentro geográfico entre estos países. Al imparable avance que el cambio climático está produciendo en la zona se le debe sumar la crisis terrorista instaurada desde hace casi dos décadas, a manos del grupo terrorista Boko Haram. Estos hechos seguirán provocando una enorme crisis humanitaria que afecta a millones de personas si no se actúa con la rapidez y eficacia que requiere la gravedad de la situación, causando efectos terribles para el futuro del continente africano.

Palabras clave:

Terrorismo, Boko Haram, crisis humanitaria, cambio climático.

***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 impact of terrorism on Lake Chad: humanitarian crisis and necessary policies

Abstract:

Lake Chad Basin covers different areas of Niger, Nigeria, Chad and Cameroon, and serves as their geographical connection. In addition to the relentless progress of climate change in the area, there is a terrorist crisis that started almost two decades ago, at the hands of the armed group Boko Haram. These events will keep on causing a huge humanitarian crisis that affects millions of people if action is not taken as quickly and effectively by the gravity of the situation requires, with dire consequences for the future of the African continent.

Keywords:

Terrorism, Boko Haram, humanitarian crisis, climate change.

Introducción

Cuando se analiza el fenómeno terrorista en todas sus vertientes, con todos y cada uno de los factores que lo conforman, aparecen de forma recurrente grupos terroristas como Dáesh, Al Qaeda o incluso Al Shabaab. Estos han sido los principales protagonistas en las últimas décadas en cuanto a actividad terrorista se refiere, caracterizándose por la elevada exposición mediática que han llevado a cabo en su política de comunicación, con el peligro que puede conllevar la falsa sensación de que son los únicos que generan peligro.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Aunque los anteriores grupos terroristas hayan conseguido un elevado grado de notoriedad, cosa que persiguen de manera incansable, existen otras muchas organizaciones terroristas a lo largo y ancho del mundo que por las consecuencias que generan en la sociedad, necesitan ser abordadas para su resolución. En este aspecto, y a pesar de que el terrorismo en el continente africano no es un fenómeno reciente ni actual, está ganando notoriedad e importancia, influido por la pérdida de poder de Dáesh o Al Qaeda en Oriente Medio, que observan ahora África como una vía alternativa con la que proseguir con su lucha.

Además de los conocidos conflictos existentes en el continente africano, como son los del Cuerno de África y el del Sahel, hay uno cuya gravedad es extrema y que debe ser abordado antes de que la zona llegue incluso a desaparecer. Esta área no es otra que la cuenca del lago Chad, donde el impacto del grupo terrorista Boko Haram¹, caracterizado por unos niveles de violencia extremos y una infinidad de factores todos ellos relacionados, ha provocado una crisis humanitaria sin precedentes. Las consecuencias derivadas del terrorismo en toda la región, sumado a la crisis provocada por otros factores como el cambio climático, no hacen sino poner en una situación muy delicada a millones de personas, cuya problemática necesita de una respuesta en coordinación con todos los actores implicados.

¹ El término *boko haram* aparentemente procedente de la lengua hausa, querría decir 'libro prohibido', en línea con el pensamiento ideológico de Yusuf en contra de toda la educación occidental. Ver SANTÉ, J. M. *Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 49/2108, 26 de abril de 2018, p. 3. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO49-2018_Boko_Haram_JMSA.pdf (Fecha de consulta: 14/1/2021).

Situación geográfica

La cuenca del lago Chad² se encuentra situada geográficamente en la zona media del continente africano, en lo que se conoce como la zona del Sahel de África centro-occidental³. Tiene como punto central el actual lago Chad, sin embargo, la cuenca abarca mucha más extensión, contando con las regiones de Borno (Nigeria), Diffa (Níger), extremo norte (Camerún) y la vertiente este del lago (Chad), sirviendo por lo tanto de punto de unión de los cuatro países⁴.

Esta área tiene un valor muy elevado, debido a que es un pequeño oasis en medio del desierto, lo que facilita el acceso a un elemento básico para la subsistencia: el agua. En el año 2000⁵, se estimó que en las próximas dos décadas la cantidad de personas que dependerían del lago se situaría en torno a los 35 millones. En la actualidad, se calcula en más de 50 millones de personas que de manera directa o indirecta viven gracias al lago⁶.

El total de la población que conforma los países que rodean el lago asciende a más de 250 millones de personas, proyectándose que en el año 2025 se situará por encima de los 390 millones de habitantes⁷. Además, la urbanización de la cuenca se sitúa en torno al 50 %, proyectándose en el año 2030 en torno al 70 %⁸. Estas predicciones difícilmente

² Es una cuenca endorreica, por lo que no cuenta con salida al mar. De este modo, toda el agua que cae en este lugar permanece en el mismo, formando así la mayor red de drenaje de todo el continente. Para más información, consultar «Cuenca endorreica: ¿qué es y cuáles son?», *Fundación Aquae*, 2015. Disponible en: <https://www.fundacionaquae.org/cuenca-endorreica-2/>

³ ALLMAN G., J., «Lake Chad», *Encyclopaedia Britannica*, 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.britannica.com/place/Lake-Chad> (Fecha de consulta: 15/1/21).

⁴ *Ibid.*

⁵ Este proyecto se inicia en el año 2000 debido a la veloz degradación que se está produciendo en el lago Chad, con el objetivo de poder teorizar acerca de una mejor gestión de sus recursos, y llevarlo a la práctica. Para llevar a cabo el plan se invirtió un total de 19 622 400 dólares. Durante sus tres primeros años se trabajó para aprobar el proyecto, y en el año 2003 se puso en marcha, funcionando durante seis años para concluir su actividad el 30 de junio y cerrar el proyecto. Como organismo de financiación contó con el Fondo Fiduciario del FMAM, y como organismo de ejecución, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Información disponible en: «Reversal of Land and Water Degradation Trends in the Ecosystem», *Global Environment Facility*. Disponible en: <https://www.thegef.org/project/reversal-land-and-water-degradation-trends-lake-chad-basin-ecosystem> (Fecha de consulta: 15/1/2021).

⁶ «Reversal of Land and Water Degradation Trends in the Lake Chad Basin Ecosystem», *The World Bank*. Project ID 3APE70252, 2002. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/209211468767651342/pdf/multi0page.pdf> (Fecha de consulta: 15/1/2021).

⁷ IFABIYI, Ip. «Recharging the Lake Chad: the Hydropolitics of National Security and Regional Integration in Africa», *An International Multidisciplinary Journal*, Ethiopia, vol. 7(3), Serial No. 40, 30 de julio de 2013, pp. 195-216. Disponible en: <https://www.ajol.info/index.php/afrev/article/view/91435> (Fecha de consulta: 15/1/2021).

⁸ *Ibid.*

pueden ser compatibles con las actuales condiciones en que se encuentra la región, cuyos recursos no hacen sino descender de manera dramática.

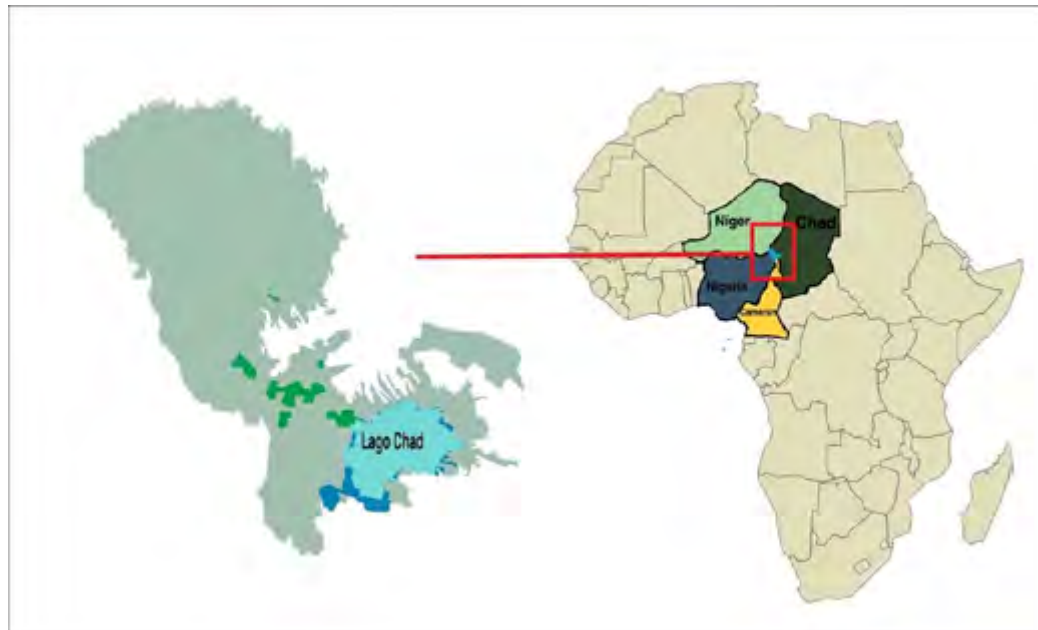


Figura 1. Mapa de África con indicación de los países bañados por la cuenca del lago Chad. Fuente. Elaboración propia.

Cambio climático y desertificación

En sus orígenes, el lago Chad fue considerado como uno de los más grandes del mundo; sin embargo, en los últimos siglos su tamaño ha ido menguando de manera considerable.

En la década de los años setenta⁹, se estimaba la superficie del lago en aproximadamente 25 000 km², convirtiéndolo en uno de los más importantes a nivel global; sin embargo, en la actualidad sus aguas apenas cubren un terreno de 2500 km², por lo que el lago ha perdido un 90 % de su capacidad¹⁰.

El enclave del lago provocaba que, aunque sus aguas solo bañasen a los cuatro países de su cuenca, también se beneficiaban de él la República Centroafricana, Sudán, Argelia

⁹ «Lake Chad-Untapped Potential», *Famine Early Warning System (FEWS)*, Special report 97-4, 27 de mayo de 1997. Disponible en: <https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/5-27-1997-EN.pdf> (Fecha de consulta: 15/1/2021).

¹⁰ «Lake Chad flooded savanna», *World Wildlife Foundation*. Disponible en: <https://www.worldwildlife.org/ecoregions/at0904> (Fecha de consulta: 15/1/2021).

o Libia. Esto acabó por provocar movimientos migratorios, ya que un gran porcentaje de personas basaban su vida alrededor de la fertilidad que provocaban las aguas del lago¹¹.

Desde la década de los años setenta, el lago ha sufrido enormes periodos de sequías que han contribuido a su desertificación, siendo el clima de la zona extremadamente seco, con un promedio anual de 320 mm de precipitaciones sobre el lago, que contrasta significativamente con la tasa de 2300 mm de evaporación por año, provocando una progresiva e incesante pérdida de agua¹².

Independientemente de los efectos que el cambio climático está produciendo en el lago, acelerando su evaporación, existen otros, como la explotación que se hace de este para satisfacer el consumo humano y animal¹³. Así, acciones como la construcción de presas en los distintos ríos que alimentan el lago, con el objetivo de construir proyectos hidroeléctricos, provocan la pérdida de un enorme caudal de agua¹⁴. En este sentido, se observa como tanto el cambio climático como el uso incorrecto y desproporcionado — por razones de subsistencia— son las principales causas de la evaporación y desertificación del lago¹⁵.

¹¹ GARCÍA, G. «Yihadismo y cambio climático a la orilla del lago Chad», *El Orden Mundial (EOM)*, 22 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://elordenmundial.com/lago-chad-yihadismo-cambio-climatico-africa/> (Fecha de consulta: 16/1/2021).

¹² HAMMER, T. *Saline lake ecosystems of the world*. Dordrecht: Dr. W. Junk 1986. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=en&lr=&id=NOdvPFm6SyoC&oi=fnd&pg=PP17&ots=E-rQwViQfi&sig=9YDFZOiwYrxJNLqOmjNraXPSgAk&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (Fecha de consulta: 16/1/2021).

¹³ «Por qué el lago Chad, uno de los más grandes del mundo, ha perdido más del 90% de su superficie en cuatro décadas», *BBC News*, 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43206097> (Fecha de consulta: 16/1/2021).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ En el estudio llevado a cabo por *Environmental Research Letters*, se atribuye un gran porcentaje de la pérdida de agua a la tendencia existente a la extracción de agua para la irrigación cuando el lago se subdivide en lagos más pequeños en las épocas de grandes sequías, y que impide que, cuando llueve, el lago pueda volver a alcanzar su volumen anterior, provocando cada vez una menor masa de agua. Ver GAO, H., *et al.* «On the cause of the shrinking of Lake Chad», *Environ. Res. Lett.*, 6 034021, 2011. Disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/6/3/034021/pdf> (Fecha de consulta: 16/1/2021).

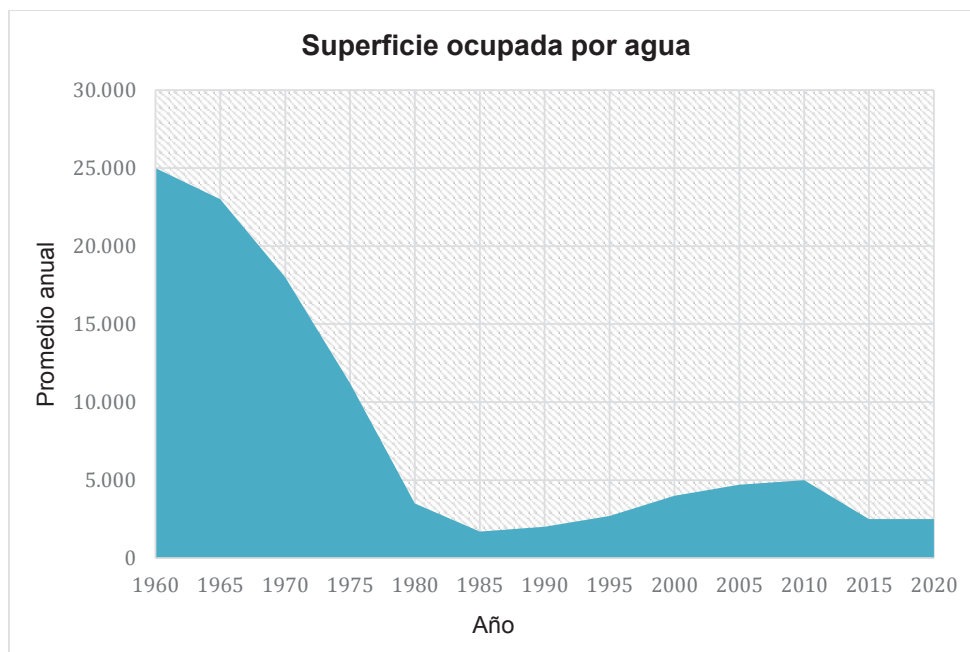


Figura 2. Variación de la superficie del lago Chad ocupada por agua. Datos extraídos de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad. Fuente. Elaboración propia.

Crisis humanitaria

En la actualidad, la misma región que años atrás gozaba de cierta «riqueza», al menos en cuanto a recursos naturales se refiere, ha experimentado un cambio drástico y se encuentra en una situación humanitaria extrema¹⁶. Los datos humanitarios del área son muy preocupantes, y es que, tras más de diez años de conflicto prolongado, son más de 12,5 millones de personas las necesitadas de asistencia humanitaria¹⁷, de las que 5,18 millones se encuentran en riesgo de inseguridad alimentaria severa, incluido más de medio millón de niños, y todo esto empeorado por la situación derivada de la pandemia por la COVID-19¹⁸. En este sentido, se pueden identificar una serie de factores como impulsores de la actual crisis existente.

¹⁶ El lago Chad contiene una importante biosfera, que disminuye a un paso acelerado. Solo en este territorio, que representa el 8 % del total del continente, viven 120 especies de peces y más de 370 de aves. IFABIYI, Ip, *op. cit.*

¹⁷ «Lake Chad Basin: Humanitarian Snapshot», *UN Office for the coordination of Humanitarian Affairs*, 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/chad/lake-chad-basin-humanitarian-snapshot-23-november-2020> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

¹⁸ GARCÍA, A., *op. cit.*

El primer factor fue el ostracismo¹⁹ al que fueron sometidas estas regiones, tanto a nivel político como económico, debido a que estas se encuentran muy alejadas de las capitales, siendo las formas y medios para acceder a las mismas muy tediosos²⁰.

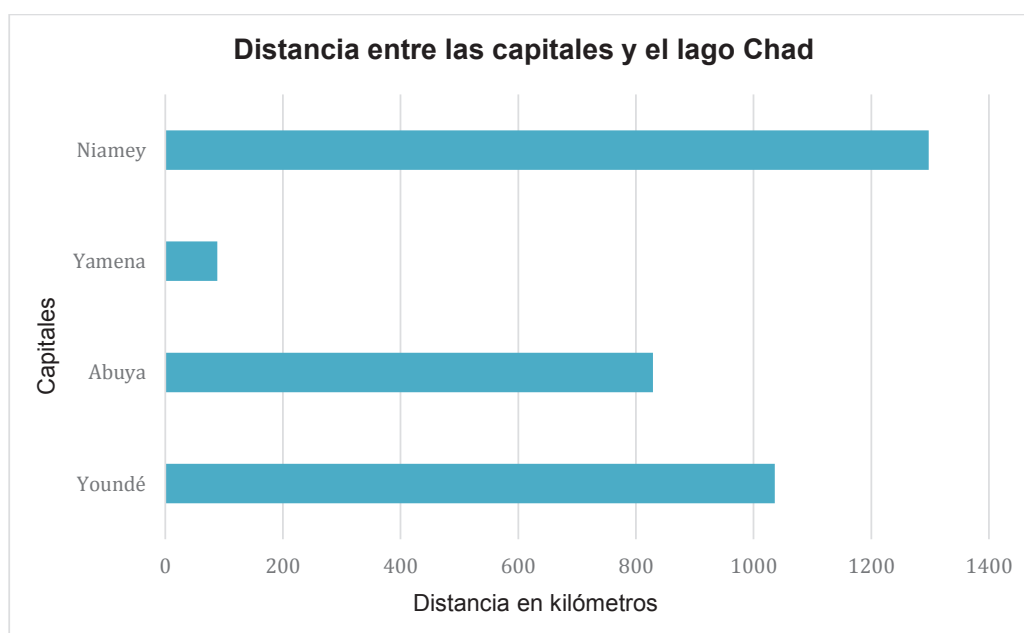


Figura 3. Distancias que separan las capitales de Níger, Nigeria, Chad y Camerún de la zona más próxima del lago Chad. Fuente. Elaboración propia.

En este sentido, los cuatro países cuentan con algunas dinámicas políticas en común, como se muestra en los casos de Chad, Níger y Nigeria, que han contado con periodos de Gobierno militar²¹. La política de Chad y Nigeria es similar en cuanto a que ambas centran gran cantidad de recursos a la exploración petrolera, y en el caso de Níger y

¹⁹ Ostracismo entendido como el aislamiento al que se somete a una persona, generalmente por no resultar grata.

²⁰ En este aspecto, destaca la lejanía entre la zona en cuestión y la capital de Níger, Niamey, que se encuentra a más de tres días en coche; o el caso de Camerún, donde el norte no solo se encuentra a una gran distancia de la capital del país, Yaundé, sino que existe un gran desacuerdo entre estas zonas desde hace varias décadas, dificultándose las relaciones y produciendo un abandono de las poblaciones del norte del país. Solo en el caso de Chad existe cierta facilidad para acceder a la zona. Ver LANZER, T. «The Lake Chad crisis: drivers, responses and ways forwards», *Humanitarian Practice Network*, octubre 2017. Disponible en: <https://odihpn.org/magazine/the-lake-chad-crisis-drivers-responses-and-ways-forward/> (Fecha de consulta: 16/1/2021).

²¹ LAYA, D.; FUGLESTAND, F. «Niger: Military coup and return to civilian rule», *Encyclopaedia Britannica*, 23 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.britannica.com/place/Niger/Military-coup-and-return-to-civilian-rule> (Fecha de consulta: 16/1/2021).

Nigeria han experimentado transiciones del Gobierno militar a la democracia²². El factor que afecta por igual a los cuatro países es el desinterés de los grandes centros políticos en desarrollar estas regiones²³.

El segundo de los factores, directamente relacionado con la no prioridad de los dirigentes de los países respecto a las regiones del lago Chad, es la despreocupación, el desinterés y la incapacidad de actuación de los Gobiernos, lo que desembocó en una situación sociodemográfica muy delicada. La región del lago Chad se caracteriza por los ínfimos niveles educativos, altos niveles de pobreza y bajos niveles de integración social²⁴. La desafección del Gobierno se pone de manifiesto al comprobar que existen niveles muy bajos de confianza en este por parte de sus habitantes, que reclaman políticas, inexistentes hasta la fecha o insuficientes, para salvaguardar la región²⁵.

Como tercer factor aparece la inestabilidad política y la inseguridad de las regiones, causada por el deseo de sus gobernantes de proteger y mantener su poder²⁶, para lo que agotaban todos los recursos disponibles, no quedando suficientes para atender a la población²⁷.

El siguiente factor es el ya comentado cambio climático provocado por el progresivo aumento en la temperatura de la Tierra, acabando con todas las reservas de agua²⁸.

Todos estos factores, acrecentados por la actividad terrorista en la zona, han provocado una oleada de desplazamientos internos, aproximadamente 2,7 millones de personas en la región de la cuenca del lago²⁹, con el único objetivo de escapar de la precaria situación en la que viven, siendo especialmente grave el estado de Borno, en Nigeria. De todos

²² SHEPHERD, G. «An Editorial: Transition to Democracy in Nigeria», *Africa Today*, 33(4), 1986, pp. 3-5. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4186384> (Fecha de consulta: 16/1/2021).

²³ VIVEKANANDA, J.; WALL, M.; WOLFMAIER, S. «Lake Chad: A Climate of Fragility», *E-International Relations*, 20 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.e-ir.info/pdf/74150> (Fecha de consulta: 17/1/2021). ISSN 2053-8626

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Niger and Boko Haram: Beyond Counter-Insurgency*, International Crisis Group (ICG), Brussels. Disponible en: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/245-niger-and-boko-haram-beyond-counter-insurgency.pdf> (Fecha de consulta: 18/1/2021).

²⁶ LANZER, T., *op. cit.*

²⁷ VIVEKANANDA, J.; WALL, M.; WOLFMAIER, S., *op. cit.*

²⁸ COMOLLI, V. «The Evolution and Impact of Boko Haram in the Lake Chad Basin», *Humanitarian Practice Network*, octubre de 2017. Disponible en: <https://odihpn.org/magazine/the-evolution-and-impact-of-boko-haram-in-the-lake-chad-basin/> (Fecha de consulta: 18/1/2021).

²⁹ «Lake Chad Basin: Humanitarian Snapshot», *op. cit.*

los desplazados, se estima en 257 000 los que se encuentran en campos de refugiados, donde la situación no es mucho mejor debido a la presencia de los grupos armados³⁰.

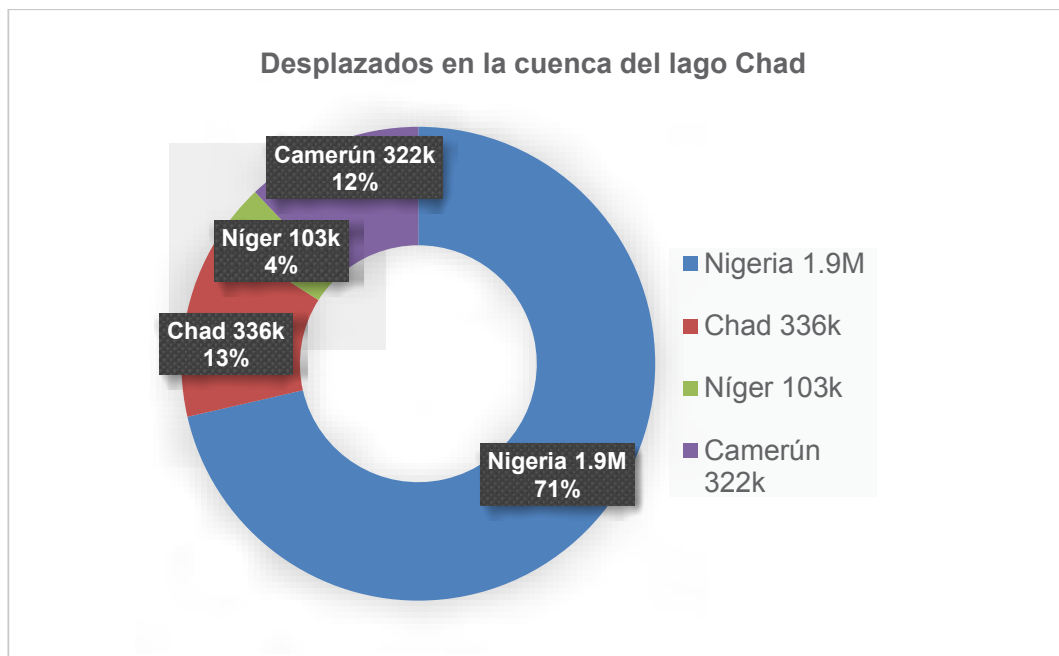


Figura 4. Desplazados en la cuenca del lago Chad. Fuente. Elaboración propia según los datos de OCHA.

Especial atención requiere la situación padecida por las niñas y adolescentes, donde se calcula que un 25 % de estas han sufrido agresiones sexuales en algún momento de su vida³¹. La explotación sexual de mujeres y niñas se lleva a cabo por parte de milicias civiles, miembros del Ejército, cuadros de gestión de emergencias, y se han señalado abusos sexuales incluso dentro de los campos de refugiados y desplazados³².

De igual modo, el problema del matrimonio forzado también es crítico, donde los rangos de edad van desde los 10 hasta los 18 años. Es incluso habitual obligar a las niñas a

³⁰ *Ibid.*

³¹ «Girls Describe Dark Reality of the Lake Chad Crisis», *Plan International*, 3 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://plan-international.org/news/2018-09-03-girls-describe-dark-reality-lake-chad-crisis> (Fecha de consulta: 18/1/2021).

³² READ, J. «Sexual violence within the Boko Haram crisis in north-east Niger», *Humanitarian Practice Network*, octubre 2017. Disponible en: <https://odihpn.org/magazine/sexual-violence-and-the-boko-haram-crisis-in-north-east-nigeria/> (Fecha de consulta: 18/1/2021).

casarse con sus violadores. Nigeria, Níger, Chad y Camerún se encuentran entre los veinte países del mundo con la tasa más alta de matrimonio infantil³³.

Entre las comunidades desplazadas, el riesgo de sufrir violencia de género se ha incrementado de manera exponencial como consecuencia del colapso de las estructuras familiares y comunitarias. El aumento de la vulnerabilidad económica ha provocado volver a utilizar el matrimonio forzado como medio a través del que obtener un sustento³⁴, y es que el 99 % de los hogares del norte de Nigeria se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad³⁵.

Yihadismo en la cuenca del lago Chad

La cuenca del lago Chad es el escenario de una violenta campaña, principalmente por parte de Jama'atu Ahlis Sunnah Lidda'awati w'al Jihad (Pueblo comprometido con la propagación de las enseñanzas y la yihad del Profeta), más conocido por Boko Haram³⁶. El origen de este grupo terrorista se sitúa en el año 2002, momento en el que Mohammed Yusuf³⁷, un predicador del islam asentado en la región de Maiduguri, empezó a llevar las ideas de la secta de los izala hacia pensamientos más extremistas³⁸. Para esto, radicalizó su discurso, expresando el absoluto rechazo que sentía hacia la secularización de la sociedad³⁹.

Boko Haram actuó en sus primeros años con comportamientos y actitudes propios de una secta. Sin embargo, con el paso del tiempo esto fue cambiando para acabar por convertirse en una de las organizaciones terroristas más virulentas de todo el continente

³³ La tasa de matrimonio infantil mide el porcentaje de mujeres de entre 20 y 24 años que se casaron antes de los 18 años. Ver «A call for action: SGBV in the Lake Chad Basin Crisis», *Regional Protection Working Group* (UNHCR), agosto de 2017.

³⁴ «Lake Chad Basin: Humanitarian Snapshot», *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ «Mapping Militant Organizations: Boko Haram», *Stanford University*, Last modified March 2018. Disponible en: <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/boko-haram> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

³⁷ Mohammed Yusuf, nacido en la aldea de Girgir, fue instruido de pequeño en el salafismo, y estaba fuertemente adoctrinado por las enseñanzas de Ibn Taymiyah, cuyas interpretaciones del Corán y la sunna tuvieron una influencia considerable en las ideologías de carácter ultraconservador actuales, como el salafismo y el yihadismo.

³⁸ Maiduguri es la capital del estado federado de Borno.

³⁹ SÁNCHEZ, J. «La crisis del lago Chad: la historia interminable», *Atalayar entre dos orillas*, 16 de enero de 2021. Disponible en: <https://atalayar.com/blog/la-tesis-del-lago-chad-la-historia-interminable%C2%A0> (Fecha de consulta 20/1/2021).

africano. Se sospecha que en sus inicios el grupo recibió financiación por parte de grupos salafistas de Arabia Saudí e incluso se formaron en campamentos rebeldes del Sahel⁴⁰.

Los objetivos del grupo, en su origen al menos, era diferenciarse de lo que ellos entendían como musulmanes corruptos, contra los que al final acabarían dirigiendo su violencia. Además, perseguían acabar con el Gobierno de la República Federal de Nigeria e instaurar un Estado islámico que estuviera gobernado por la interpretación más estricta de la sharía^{41,42}.

Boko Haram tiene una estructura descentralizada compuesta por una serie de células y capas jerárquicas⁴³, emplea tácticas de guerra asimétricas, donde predominan los ataques suicidas y las emboscadas⁴⁴. Una de las especialidades del grupo es el secuestro de niños y niñas, los primeros para convertirlos en soldados⁴⁵, y las segundas para ser explotadas sexualmente⁴⁶.

La estrategia puesta en marcha por Boko Haram en cuanto al reclutamiento de militantes se basa en la ejecución forzosa, donde las únicas técnicas para su captación son la violencia y la amenaza. De este modo, al contrario que otros grupos armados, se ahorran los recursos que de otra manera irían destinados a pagar a sus combatientes⁴⁷. Otra técnica de reclutamiento es la llamada «trampas de préstamos en efectivo». Con esta técnica el grupo presta dinero a personas que luchan por mantener sus negocios o se encuentran en una situación de necesidad. Aquellos que no puedan devolver estos préstamos son obligados a unirse al grupo terrorista o a conseguir información sobre

⁴⁰ MCCOY, T. «This is how Boko Haram funds its evil», *The Washington Post*, 6 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2014/06/06/this-is-how-boko-haram-funds-its-evil/> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

⁴¹ WALKER, A. «What is Boko Haram?», *United State Institute of Peace*, junio de 2012. Disponible en: www.jstor.org/stable/resrep12178 (Fecha de consulta: 20/1/2021).

⁴² Para comprender mejor el concepto y sus diferentes vertientes, consultar AMMAR, N. «Los tres vértices de la sharía», *Atalayar entre dos orillas*, 5 de agosto de 2021. Disponible en: <https://atalayar.com/content/los-tres-vertices-de-la-shar%C3%ADa> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

⁴³ «Country Guidance Nigeria: Boko Haram, including, JAS and ISIS-WA», *European Asylum Support Office*, febrero de 2019. Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/country-guidance-nigeria/121-boko-haram-including-jas-and-isis-wa> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁴⁴ PALACIÁN DE INZA, B. «La cuenca de lago Chad», *op. cit.*, p. 237.

⁴⁵ HINSHAW, D.; PARKINSON, J. «The 10.000 kidnapped boys of Boko Haram», *The Wall Street Journal*, 12 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/the-kidnapped-boys-of-boko-haram-1471013062> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁴⁶ «Girls Describe Dark Reality of the Lake Chad Crisis», *op. cit.*

⁴⁷ GALEHAN, J. N. «Boko Haram deploys lots of women suicide bombers. I found out why», *The Conversation*, junio de 2013. Disponible en: <https://theconversation.com/boko-haram-deploys-lots-of-women-suicide-bombers-i-found-out-why-118535> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

movimientos y actividades de la Fuerza de Tarea Conjunta Multinacional (MNJTF, por sus siglas en inglés)⁴⁸.

Mucho se ha hablado acerca del supuesto rechazo de Boko Haram hacia todo lo moderno u occidental. Sin embargo, esta afirmación no es del todo cierta, ya que es sabido que el grupo utiliza de forma recurrente las tecnologías en pro de su interés⁴⁹. Contra lo que verdaderamente Boko Haram se mostró intolerante fue contra los *yan boko*, entendidos estos como la élite creada por los británicos para colonizar Nigeria⁵⁰. En este sentido, se aprecian las claras raíces que influyen al grupo, que no es otra que la interpretación del Corán y la sunna por parte de Ibn Taymiyah, quien defendía que Alá era partidario del uso de la violencia⁵¹.

Tras la muerte de Yusuf, el sucesor y nuevo líder del grupo, Abubakar Shekau, decidió que era bueno para sus intereses aliarse con Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM, por sus siglas en inglés)⁵². Esta alianza reviste más importancia de la que pudiera parecer a simple vista, ya que es muy significativo que el grupo optara por aliarse con una filial de Al Qaeda en su propio continente, que está más centrada en la lucha local, que con la propia Al Qaeda, cuya idea preponderante es la yihad global⁵³.

Desde la llegada de Shekau, y ante el aumento de la violencia por parte del grupo, este sufrió una dura derrota ante las fuerzas nigerianas y la Fuerza Multinacional, teniendo que ceder mucho terreno y reinstalarse en otra región, siendo la elegida el bosque de Saimbisa, en la cuenca del lago Chad⁵⁴.

La decisión de retroceder para rearmarse en esta región obedece, además de a la evidente pérdida de terreno respecto a las fuerzas nigerianas, a las características de la región. La configuración orográfica del lago, formado por una serie de isletas de arenas

⁴⁸ ABRAK, I. «Boko Haram Using Loans to Recruit Members in Face of Crackdown», *The Guardian*, 9 de mayo. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/may/09/boko-haram-loans-recruit-members-crackdown-nigeria-traders-spy> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁴⁹ WALKER, A., *op. cit.*

⁵⁰ Para el grupo terrorista, ser *yan boko* significaba todos los males encarnados en el hombre: corrupto, falto de valores, sin piedad religiosa y culpable criminalmente de no ser un buen musulmán. Ver WALKER, A., *op. cit.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² AQIM, de origen argelino, es considerada como una de las organizaciones terroristas más peligrosas del norte de África. Su creación se produce a partir del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate. Para más información, ver VELASCO DE CASTRO, R. «Al-Qaeda en el Magreb Islámico y su incidencia en las relaciones hispano-magrebíes. Tesis, Universidad de Extremadura, pp. 264-299.

⁵³ WALKER, A., *op. cit.*

⁵⁴ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*

rodeadas por pequeñas zonas de agua, donde la maleza y los matorrales acaban de formar laberintos, provoca que sea muy difícil acceder al grupo terrorista, haciéndose este fuerte en la región⁵⁵.

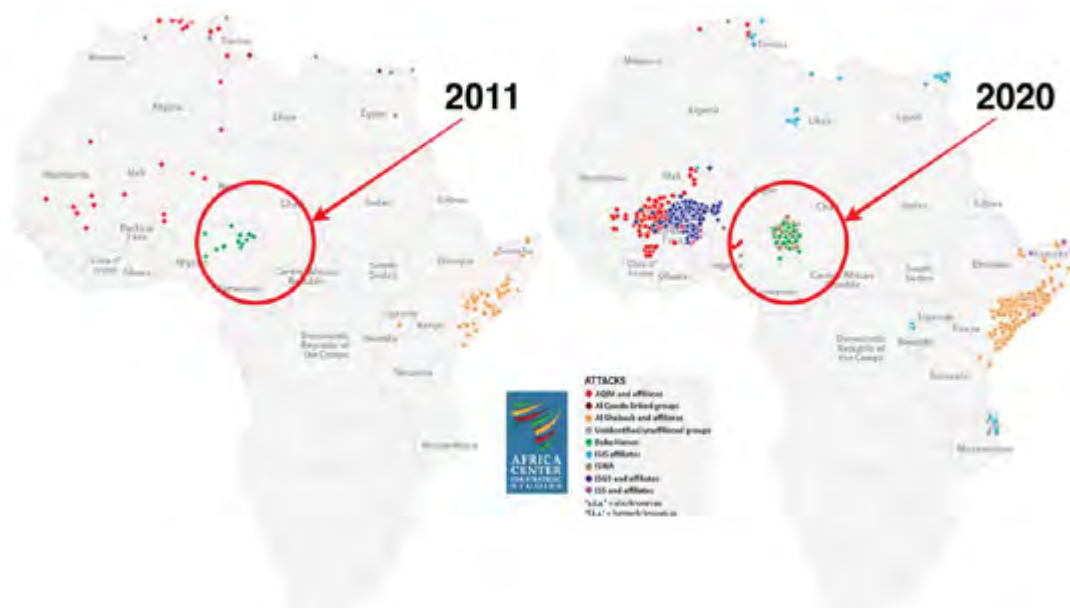


Figura 5. Evolución de organizaciones terroristas en África desde el año 2011 al 2020. Fuente. Elaboración propia a partir de mapa realizado por Africa Center For Strategic Studies.

En el año 2016, sin embargo, el grupo se fractura, tras la promesa de lealtad a Dáesh, y el nombramiento por parte de estos del hijo del fundador de Boko Haram, Abu Musab al-Barnawi, como el líder de la organización. Este hecho provoca que el grupo terrorista se divida en dos facciones⁵⁶: por un lado, la facción de Musa al-Barnawi, denominada ISWAP (Provincia de África Occidental del Estado Islámico)⁵⁷; y, por otro lado, la facción de Shekau, la cual adoptó a partir de ese momento las siglas JAS⁵⁸.

⁵⁵ MAHMOOD, R.; JIA, S.; ZHU, W. «Analysis of climate variability trends and prediction in the most active parts of the lake Chad basin, Africa», *Sci. Rep.*, vol. 9, n.º 6317 (2019). Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-42811-9> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁵⁶ GARTENSTEIN-ROSS, D.; ZENN, J. «Boko Haram's Doomed Marriage to the Islamic State», *War on the Rocks*, Agosto de 2016. Disponible en: <https://warontherocks.com/2016/08/boko-harams-doomed-marriage-to-the-islamic-state/> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁵⁷ SÁNCHEZ, J., *op. cit.*

⁵⁸ JAS significa 'personas comprometidas con la propagación de las enseñanzas del Profeta y la yihad'. Ver OCHUKWU, J.; ABADA, I. M.; ONYINYECHI, Z. «Boko Haram insurgency: a decade of dynamic evolution and struggle for a caliphate», *Secur.* J 33, 2020, pp. 376-400. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41284-020-00233-7> (Fecha de consulta: 21/1/2021).

Esto acabó provocando una guerra sin tregua en la región de la cuenca del lago Chad entre ambos grupos terroristas y con las diferentes fuerzas que tratan de hacerles frente, donde una vez más los principales perjudicados son los habitantes del territorio, que se encuentran en medio de una guerra cruzada de la que no tienen forma de escapar.

En el año 2019, Boko Haram, entendido en su conjunto, elevó en un 20 % el número de ataque y en un 30 % el número de víctimas producidas fuera de las fronteras de Nigeria, con especial concentración en la zona del lago Chad⁵⁹, cambiando incluso la metodología en los ataques, apostando en estas regiones por una insurgencia resiliente e ingeniosa⁶⁰.

En este punto, para los grupos terroristas asentados en la región de la cuenca del lago Chad, el control económico y la viabilidad adquieren tanta importancia para la resiliencia como la ideología y las tácticas militares⁶¹. El ISWAP trata de asentarse en la región mediante el ofrecimiento de prestación de servicios básicos a los habitantes, aprovechando el vacío de poder existente. Así, el ISWAP controla el comercio, impone impuestos, ofrece servicios sanitarios, lleva a cabo construcción de pozos, etc.⁶². El grupo ofrece a los comerciantes rutas seguras a través del pago de impuestos. De este modo tratan de autoasignarse las funciones y cometidos de un estado, eso sí, sin dejar de atender contra autoridades policiales o gubernamentales, dejando de lado el ataque a civiles.

En contraposición a la línea perseguida por ISWAP de hacerse fuerte en la región mediante el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, Boko Haram ha decidido, sabedor de que el 90 % de las personas de la región viven de los recursos del agua, bloquear las rutas comerciales de los barcos. Mediante el robo de mercancías, encuentra Boko Haram una forma de autofinanciarse⁶³. A esta delicada situación se le suman los problemas surgidos por la COVID-19, que ha provocado un descenso drástico de las

⁵⁹ «No home field advantage: the expansion of Boko Haram's activity outside of Nigeria in 2019», *The Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED), 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://acleddata.com/2019/05/20/no-home-field-advantage-the-expansion-of-boko-harams-activity-outside-of-nigeria-in-2019/> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ SAMUEL, M. «Economics of terrorism in Lake Chad Basin», *Institute for Security and Studies* (ISS). Disponible en: <https://issafrica.org/amp/iss-today/economics-of-terrorism-in-lake-chad-basin> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

⁶² *Ibid.*

⁶³ HOINATHY, R. «Boko Haram blocks Lake Chad trade routes», *Institute for Security Studies* (ISS), 11 de enero de 2021. Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/boko-haram-blocks-lake-chad-trade-routes> (Fecha de consulta: 19/1/2021).

operaciones comerciales en la zona debido a las restricciones de los transportes⁶⁴. Además, fruto de la crisis que la pandemia ha ocasionado a nivel global, la región solo ha recibido un 44 % del total de las ayudas establecidas como necesarias para ofrecer una solución a este conflicto⁶⁵.

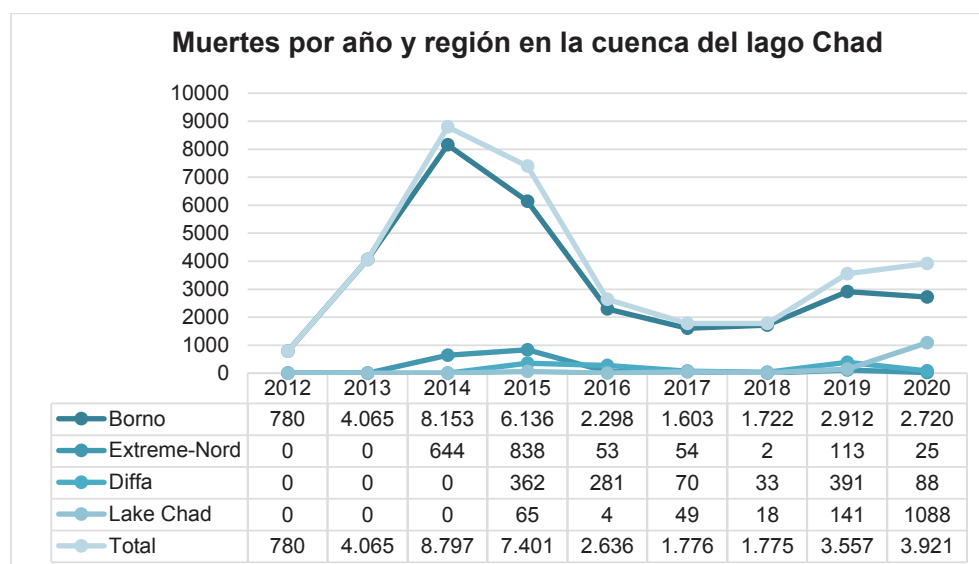


Figura 6. Evolución de muertes a mano de Boko Haram por año y región en la cuenca del lago Chad.
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del CFR.

Posibles soluciones al conflicto

Se ha comprobado como la MNJTF es un instrumento eficaz, pero con una tremenda escasez de recursos, por lo que se deben aumentar estos para elevar el número y la eficacia de sus actividades operativas⁶⁶. Esto debe abarcar todos los ámbitos, desde el aumento de la dotación económica, pasando por el mayor intercambio de información, hasta la cooperación transparente entre todos sus Estados miembros y socios.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ «Lake Chad Basin: Humanitarian Snapshot», *UN Office for the coordination of Humanitarian Affairs*, 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/chad/lake-chad-basin-humanitarian-snapshot-23-november-2020> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

⁶⁶ HAPPI, C. «Violent Extremism in the Lake Chad Basin Region: Evolution and Impact of Boko Haram». *Institute for Peace and Security Studies*, vol. 1, n.º 1 (junio 2020). Disponible en: [https://media.africaportal.org/documents/Violent extremism in the lake chad basin region.pdf](https://media.africaportal.org/documents/Violent%20extremism%20in%20the%20lake%20chad%20basin%20region.pdf) (Fecha de consulta: 20/1/2021).

En esta dirección se debe perpetuar el compromiso militar existente entre los países de la región del lago Chad, una vez han entendido que cada uno de ellos por separado no tiene opciones de eliminar la amenaza terrorista⁶⁷.

Resultará imprescindible que las autoridades y los poderes locales presten una atención mayor y de más calidad a las regiones de la cuenca, impulsando políticas sociales y económicas como medio principal de lucha contra el terrorismo. Instaurar la eficaz y real aplicación de los derechos humanos en la región resultaría positivo para reducir el efecto llamada que puedan provocar los grupos armados⁶⁸.

Asimismo, y en directa relación con lo anterior, resulta necesario eliminar las brechas de poder que están siendo explotadas por los grupos terroristas, especialmente ISIS-WA, debido a que, de este modo, los habitantes de la región no se verán obligados a crear relaciones con el grupo armado como único medio de subsistencia, ya que será el Estado el encargado de satisfacer sus necesidades más básicas y vitales.

Aunque resulte impopular a primera vista, la negociación con los grupos terroristas podría resultar efectiva. Esta negociación atendería a la insostenible situación humanitaria que se vive en la región, con el objetivo de al menos conseguir un alto al fuego⁶⁹. La negociación, consensuada con la población y una vez estudiadas las necesidades y opiniones del pueblo acerca de las interacciones y relaciones con los grupos armados, podría desembocar en un aislamiento de los miembros más radicales mediante la promesa a los moderados de reintegración en la sociedad, debilitando de este modo a la organización⁷⁰.

Establecer un sistema de justicia penal eficaz será fundamental, con el propósito de investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por Boko Haram e ISIS-WA. Un modo de fortalecer las relaciones entre las poblaciones locales y las fuerzas de seguridad podría ser la instauración de modelos de policía comunitaria, similar al Nyumba Kumi⁷¹. Este modelo se basa en el alto grado de conocimiento de los ciudadanos de los lugares donde habitan, por lo que serán los que más facilidades

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ NGIGI, R. N. «Role, practice and challenges of nyumba kumi initiative in crime reduction: a case study of Makongeni estate, Delta zone, Thika, Kenya». Tesis, Strathmore University, 2018. Disponible: <https://su-plus.strathmore.edu/handle/11071/6070> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

tengan para denunciar cualquier tipo de actividad sospechosa o delictiva, con el objetivo de conseguir un barrio seguro. Mediante este modelo, cuya eficacia ya se ha podido comprobar en países como Kenia, Tanzania y Uganda, se consiguen también niveles más altos de cohesión social, ayudando al mismo tiempo a conseguir la paz⁷².

Abordar una política hidrográfica también resultará clave con vistas al futuro. Ya se han dado los primeros pasos para tratar de restablecer, en parte al menos, el volumen de agua del lago, conocedores de que es fundamental que este provea de agua a millones de personas. Garantizando el acceso al agua, se aseguraría el medio de subsistencia de infinidad de personas, aliviando de algún modo la situación actual.

Conclusiones

Parece haberse puesto de manifiesto que la solución a este conflicto no puede pasar únicamente por el aumento del uso de la fuerza, tiene que ir mucho más allá, abordando una solución integral al conflicto en la que intervengan todos los actores implicados, desde el plano civil, pasando por el social y haciendo hincapié en el religioso.

No solo se trata de acabar con los grupos terroristas operantes en la zona, sino que se deberá dar respuesta a los efectos producidos por el cambio climático, atender la gran problemática que existe en torno a los millones de personas que se encuentran en campos de refugiados o en situación de desplazados, y atacar de manera rápida y eficaz la grave situación alimentaria que afronta la región.

Resulta indispensable abordar la problemática existente con respecto a la violación de derechos humanos que se está produciendo en el lago Chad, haciendo hincapié en la terrible situación en la que se encuentran las mujeres y las niñas ante las atrocidades sexuales a las que se encuentran sometidas.

⁷² NDOÑO, P. H.; NZIOKA, J. M.; MUIGUA. K. «Effectiveness of the Nyumba Kumi community policing initiative in Kenya», *Journal of Sustainability, Environment and Peace*, 1, 2009, pp. 63-67.

En definitiva, habrá que dedicar todos los esfuerzos necesarios a contrarrestar el tiempo que se ha perdido sin llevar a cabo la intervención necesaria, ya que, de lo contrario, la posible destrucción de la región puede acabar marcando el futuro de todo el continente africano.

*Jairo Sánchez Gómez**

Graduado en Criminología
Analista de terrorismo internacional

23/2021

25 de febrero de 2021

*Augusto Conte de los Ríos**

Las implicaciones de la llegada de Biden para Irán

Las implicaciones de la llegada de Biden para Irán

Resumen:

La llegada de Joseph Biden a la presidencia de Estados Unidos promete aires nuevos a las relaciones de Estados Unidos con Irán. En 2018, Donald Trump abandonó el acuerdo nuclear con Irán firmado en 2015, en una Administración donde Biden era vicepresidente, e impuso un régimen de sanciones en contra del criterio del mundo, incluida Europa. Biden tiene la oportunidad de renovar un acuerdo que necesita actualizarse e incluir otros asuntos. Los acuerdos de paz entre Israel y los países del Golfo han creado un nuevo equilibrio de poder. Irán ha ampliado su red de milicias en toda la región y estos cambios geopolíticos obligan a trazar un nuevo acuerdo más amplio que no solo incluya el asunto nuclear, también se deben incluir otras amenazas que perciben los vecinos de Irán.

Palabras clave:

Irán, JCPOA, Oriente Próximo, nuclear, misiles, drones, milicias, zona gris.

***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 implications of Joseph Biden's arrival to the United States presidency for Iran

Abstract:

The arrival of Joseph Biden to the presidency of the United States promises a new air to the relations of the United States with Iran. In 2018, Donald Trump abandoned the nuclear deal with Iran signed in 2015, in an administration where Biden was vice president, and imposed a sanctions regime on Iran against world opinion, including Europe. Biden can renew an agreement that needs updating and insert other issue. The peace accords between Israel and the Gulf countries have created a new balance of power. Iran has militias throughout the region, and these geopolitical changes force a new, broader agreement, which must include the nuclear issue and other threats perceived by Iran's neighbours.

Keywords:

Iran, JCPOA, Middle East, nuclear, missiles, drones, militias, grey zone.

Introducción

El 4 de enero, Irán informó que había reanudado el enriquecimiento de uranio hasta un 20 % de pureza¹, un nivel todavía lejos de ser empleado para fabricar bombas nucleares, pero que incumple claramente lo fijado por el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés). Según los términos del acuerdo nuclear firmado por Irán y seis potencias mundiales en 2015, abandonado por Estados Unidos en 2018, Irán tiene prohibido enriquecer por encima del 3,67 %. El pacto contemplaba levantar las sanciones contra Irán a cambio de que limitara su polémico programa de energía atómica, que se temía pudiera utilizarse con el fin de crear armas nucleares.

Irán no solo ha iniciado el proceso de enriquecimiento, sino que también ha comenzado a producir uranio metálico, un material que solo tiene interés si se está pensando en fabricar un arma nuclear. Este nuevo paso debilita un JCPOA que puede recibir el último golpe si se confirma que, a partir del 21 de febrero, Irán restringe el acceso de los inspectores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de acuerdo con una ley que recientemente se ha aprobado en Teherán. No es cierto, como dice Macron, que los iraníes estén mucho más cerca de la bomba nuclear ahora que antes de la firma del JCPOA, pero sí que la región se encuentra en una situación de mayor inestabilidad ahora que en 2015. Al nuevo presidente de Estados Unidos, Joe Biden², le gustaría volver al acuerdo nuclear, mientras Teherán sigue presionando, multiplicando las violaciones de un JCPOA que se encuentra en estado catatónico y que Europa siempre ha tratado de mantener³.

Desde que Estados Unidos abandonara el JCPOA y volviera a imponer sanciones en 2018, la economía de Irán se ha hundido en una profunda recesión. En los datos publicados entre mediados de 2018 y mediados de 2020, el PIB real de Irán se contrajo un promedio de un 6,5 % anual. El motivo de ello ha sido la fuerte reducción de las exportaciones de petróleo, su principal fuente de ingresos, que ha caído en casi un 90 %

¹ «Iran bares its teeth, while its rivals mend fences», *The Economist*, 9 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/01/06/iran-bares-its-teeth-while-its-rivals-mend-fences> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

² El verdadero nombre es Joseph Biden, aunque comúnmente se le conoce con el diminutivo de «Joe» Biden.

³ LASSERRE, Isabelle. «Iran: la fuite en avant vers la bombe», *Le Figaro*, 12 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/international/iran-la-fuite-en-avant-vers-la-bombe-20210211> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

durante este periodo, manteniendo tasas de inflación por encima del 30 %, como vemos en la siguiente imagen⁴.

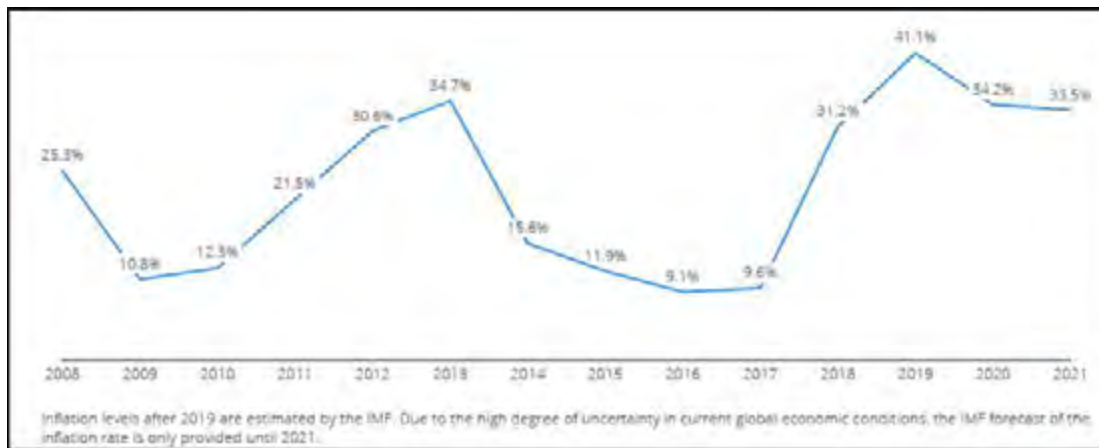


Figura 1. Evolución de la tasa de inflación de Irán de 2008 a 2021. Fuente: Statista.

En 2015 escribía el filósofo iraní Ramin Jahanbegloo las siguientes palabras: «Irán [...], ha insistido en cooperar en múltiples aspectos con Estados Unidos para pacificar y tranquilizar Irak y Afganistán. La razón está clara: como potencia en ascenso y actor estatal lógico y racional en Oriente Próximo, Irán está más interesado que ningún otro país en que haya estabilidad en la región»⁵.

En este artículo profundizaremos sobre las implicaciones que tiene la llegada de Joseph Biden a la presidencia de los Estados Unidos y la apuesta por un cambio de rumbo a las decisiones tomadas por su predecesor, impulsadas por unos trascendentales Acuerdos de Abraham que profundizan la división entre sunníes y chiíes en Oriente Próximo. Los movimientos son claros; los acuerdos de Estados Unidos con Arabia Saudí van a verse comprometidos tras la llegada de Biden⁶.

⁴ «Irán: Economía y demografía», *Expansión*, s. f. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/iran> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁵ JAHANBEGLOO, Ramin. «Irán y el equilibrio de poder en Oriente Próximo», *El País*, 3 de abril de 2015. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/04/01/opinion/1427889590_691371.html (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁶ «A shock for the Saudis: Joe Biden puts Saudi Arabia on notice», *The Economist*, 5 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/02/05/joe-biden-puts-saudi-arabia-on-notice> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

Joseph Biden e Irán

En julio de 2015, después de casi veinte meses de intensas negociaciones, Irán y las seis potencias mundiales (Alemania, Francia, Reino Unido, Rusia, China y Estados Unidos) acordaron el JCPOA para resolver el asunto nuclear que afectaba a la seguridad internacional, que veía como Irán trataba de hacerse con la bomba nuclear. Este acuerdo brindaba garantías verificables de que el material enriquecido por Irán nunca podría ser utilizado para fines armamentísticos; suponía una transparencia absoluta y un programa de inspecciones nucleares jamás negociado, y, a cambio, el levantamiento de las sanciones económicas contra Irán que estaban relacionadas con su programa nuclear, tanto de Estados Unidos como de Naciones Unidas. El acuerdo fue acogido con satisfacción por la comunidad internacional y fue respaldado por una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU⁷.

La situación sufrió un grave deterioro en mayo de 2018 cuando Trump decide unilateralmente abandonar el acuerdo de 2015. Irán respondió presionando a la Unión Europea, y a su vez con una serie de ataques anónimos a buques mercantes en el golfo Pérsico⁸. La capacidad de Irán para propagar su influencia política y estrategia también se ha acelerado gracias a los conflictos de Siria y Yemen, y a la conquista temporal de una parte significativa de Irak que le permite moverse en la zona gris. El carácter y el propósito de esta actividad no son nuevos; están firmemente arraigados en un régimen como el de Teherán, que trata de convertirse en una potencia regional utilizando las herramientas que le son propicias.

Joe Biden ha prometido volver al acuerdo del JCPOA si, por su parte, Irán regresa al cumplimiento estricto del tratado firmado en 2015. Irán sufre el régimen de sanciones impuestas por Trump y están ansiosos⁹, presionando a Biden para que levanten estas sanciones antes de dar ellos el primer paso. El 5 de enero, un portavoz de la organización de energía atómica de Irán señaló que Irán iba a enriquecer uranio al 60 %, un nivel que no tendría un uso civil plausible pero que acortaría el camino hacia una bomba. En el

⁷ HOSSEIN MOUSAVIAN, Seyed; MEHDI MOUSAVIAN, Mohammad. «Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security», *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2018, 1:1, pp. 169-192.

⁸ FITZPATRICK, Mark; ELLEMAN, Michael; IZEWICS, Paulina. «Uncertain Future: The JCPOA and Iran's Nuclear and Missile Programmes», London: Routledge 2019, pp. 57-60.

⁹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Irán: los retos del mes de noviembre*, Documento de Análisis IEEE 40/2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA40IranFICO.pdf (Fecha de consulta: 13/2/2021).

momento de la firma del JCPOA, recordemos, Joe Biden era vicepresidente de Barack Obama, por eso es claro su deseo de volver al JCPOA¹⁰.

Joe Biden acaba de nombrar a Rob Malley¹¹ como enviado especial de Estados Unidos para Irán, algo que no ha sentado bien ni a israelíes ni a los saudíes, quienes afirmaron que el nombramiento de Malley era un ataque a la política que había estado siguiendo Estados Unidos hasta ahora¹². Antes de negociar el histórico JCPOA, Malley fue director del Programa para Oriente Medio y el Norte de África en el Grupo Internacional de Crisis y asistente del asesor de Seguridad Nacional Sandy Berger en el Gobierno de Obama. Malley supone un acercamiento a Irán y un abandono a los postulados de Trump¹³.

La presidencia de Joe Biden ofrece una oportunidad para un nuevo acuerdo. Pero el tiempo es esencial. No intervenir ante la escalada sería un error; la región ha demostrado una y otra vez que en raras ocasiones se presentan oportunidades de diálogo constructivo, y estas oportunidades deben aprovecharse rápidamente antes de que desaparezcan.

Irán y el JCPOA

El ministro de Exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, dijo recientemente que Irán es la única parte del acuerdo nuclear de 2015 que puede establecer condiciones. Dijo que el nuevo presidente estadounidense, Joe Biden, tiene que tomar una decisión sobre el JCPOA y que su Administración debe dejar de hacer comentarios ambiguos. Según Zarif, «Biden aún no ha decidido lo que quiere hacer. Deben tomar una decisión si van a continuar la política de Trump o adoptar una nueva»¹⁴.

¹⁰ HOSSEIN MOUSAVIAN, Seyed; TOOSSI, Sina. «Assessing U.S.-Iran Nuclear Engagement», *The Washington Quarterly*, 2017, 40:3, pp. 65-95.

¹¹ GARDNER, David. «New Iran envoy shows Biden is serious about reviving nuclear deal», *Financial Times*, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/eae24633-844a-4bb5-b5a9-28deead96ab7> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

¹² GOLDBERG, Richard; DUBOWITZ, Mark. «Why Biden's Plan to Rejoin the Iran Deal Makes No Sense», *Foreign Policy*, 8 de enero de 2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/01/08/biden-iran-nuclear-deal-sanctions-uranium-enrichment/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

¹³ AHMADIAN, Hassan. «Iran and Saudi Arabia in the Age of Trump», *Survival*, 60:2, 2018, pp. 133-150.

¹⁴ «Iran: US should take first step to resolve JCPOA issues», *Iran Daily*, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://irandaily.ir/News/280582.html> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

También el ayatolá Seyyed Ali Jamenei dijo que Irán ha cumplido todas sus obligaciones en virtud del acuerdo, no Estados Unidos y los tres países europeos¹⁵. Según Jamenei, en relación con volver a enriquecer uranio, si Europa y Estados Unidos quieren que Irán vuelva a sus compromisos, deben levantarse las sanciones, y no solo con palabras: se deben levantar con hechos antes de que Irán regrese al JCPOA y pueda volver a exportar su gas y petróleo, verdadero interés de todos¹⁶.

El presidente Rouhani, durante la reciente ceremonia por el 42.º aniversario de la Revolución islámica de 1979, recordó que, en los últimos tres años, el pueblo iraní ha estado luchando contra una guerra económica iniciada por la Administración Trump, después de su retirada del acuerdo nuclear de 2015 de manera unilateral e injustificada. Teherán volverá a sus compromisos en virtud del acuerdo solo después de una verificación exhaustiva del cumplimiento del acuerdo por las otras partes, no solo con palabras, o en un papel, sino en la práctica¹⁷. Vemos que el mensaje se repite, sea de diplomáticos, políticos o religiosos.

Según Teherán, las falsas acusaciones de violaciones por parte de Irán sirvieron para validar las afirmaciones de Trump, antes y después de su elección como presidente de Estados Unidos, tachando el JCPOA como el peor trato de la historia. La retirada de Trump aisló a Estados Unidos de Europa, iniciándose una de las etapas más conflictivas con los europeos. Solo Israel, Arabia Saudí, Baréin y los Emiratos Árabes Unidos se mostraron de acuerdo con la retirada de Estados Unidos del JCPOA; el resto del mundo no compartía la táctica impuesta por Trump.

Europa, en particular, estaba triste por el asalto a uno de los mayores logros en materia de política exterior y veía con malos ojos las sanciones que se amenazaba imponer a empresas europeas que hacían negocios hasta ahora legales con Irán, algo que tensó las relaciones, llegando incluso Estados Unidos a amenazar con imponer aranceles a la importación de vehículos si no se le apoyaba en su conflicto contra Irán. El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, resumió el estado del ánimo europeo cuando

¹⁵ BOZORGMEHR, Najmeh; WILLIAMS, Aime. «Biden will not lift sanctions to bring Tehran back to talks», *Financial Times*, 7 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/58b09850-b8b7-4f9a-ae08-e9f166e9dc43> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

¹⁶ APPERT, Olivier. «Les relations pétrolières et gazières après l'accord sur le nucléaire iranien», *Confluences Méditerranée*, 2(2), 2016, pp. 131-141.

¹⁷ «Iranians celebrate 42nd anniversary of Islamic Revolution», *Iran News*, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://irannewsdaily.com/2021/02/iran-islamic-revolution-42nd-anniversary/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

condenó las acciones de Trump de «caprichosas» y tuiteó: «Con amigos como este, para qué se necesitan los enemigos»¹⁸. La grieta transatlántica parecía estar en su punto álgido desde el final de la Segunda Guerra Mundial¹⁹.

En línea con esto, el ministro de Exteriores iraní Zarif subrayó que Estados Unidos deberá garantizar que no se repetirán los movimientos anteriores, exigiendo que se debía asumir los daños causados a una población como la iraní por abandonar Estados Unidos el JCPOA e imponer unas sanciones injustas. El primer paso para Irán es la aplicación de los compromisos establecidos en 2015; el levantamiento de los embargos, como el de las armas²⁰; y el regreso de Estados Unidos al acuerdo de 2015. Irán no se ha retirado del JCPOA, simplemente ha materializado las amenazas ante el abandono de los compromisos por parte de Washington. Según Zarif, fue Trump el que se retiró del acuerdo nuclear y Biden debe dar el siguiente paso, pero no a un nuevo acuerdo, al mismo acuerdo, que fue negociado en 2015²¹.

El ministro de Exteriores iraní indicó que Estados Unidos no debería centrarse solo en las capacidades militares de Irán, sino que debería abordar la cuestión del gasto de defensa y la compra de armas en la región, especialmente las que se están utilizando en Yemen. Mientras que Arabia Saudí gastó más de 60 000 millones de dólares en armas en 2019, y Emiratos Árabes Unidos, con tan solo una población de un millón y medio, gastó alrededor de 25 000 millones de dólares²², citando cifras del Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI)²³, Irán solo gastó 7000 millones de dólares en 2018, como podemos ver en el estudio comparativo de ambos países entre 2010 y 2018 realizado por Statista²⁴.

¹⁸ KHAN, Mehreen. «EU's Tusk: 'with friends like Trump, who needs enemies?'», *Financial Times*, 16 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.ft.com/content/c3002464-5907-11e8-b8b2-d6ceb45fa9d0> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

¹⁹ PEEL, Michael; ENGLAND, Andrew; BOZORGMEHR, Najmeh. «Iran nuclear deal signatories push for US return once Biden takes office», *Financial Times*, 21 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/3f7f61d4-ea05-4bfd-948f-3ee93c7f3c3a> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

²⁰ VAHID, Farid. «Iran: les possibles conséquences de la fin de l'embargo sur les armes», *Revue Défense Nationale*, 2021, 2(2), pp. 109-114.

²¹ «Iran: US should take first step to resolve JCPOA issues», *Iranian Diplomacy*, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <http://www.irdiplomacy.ir/en/news/1999966/iran-us-should-take-first-step-to-resolve-jcpoa-issues> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

²² «Chapter Seven: Middle East and North Africa», *The Military Balance*, 2020, 120:1, pp. 324-387.

²³ «Data for all countries 1949–2019», *SIPRI Military Expenditure Database*, 2020. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

²⁴ «Value of imports from Iran to Saudi Arabia from 2008 to 2017», *Statista*, 2018. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/943990/saudi-arabia-value-of-imports-from-iran/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

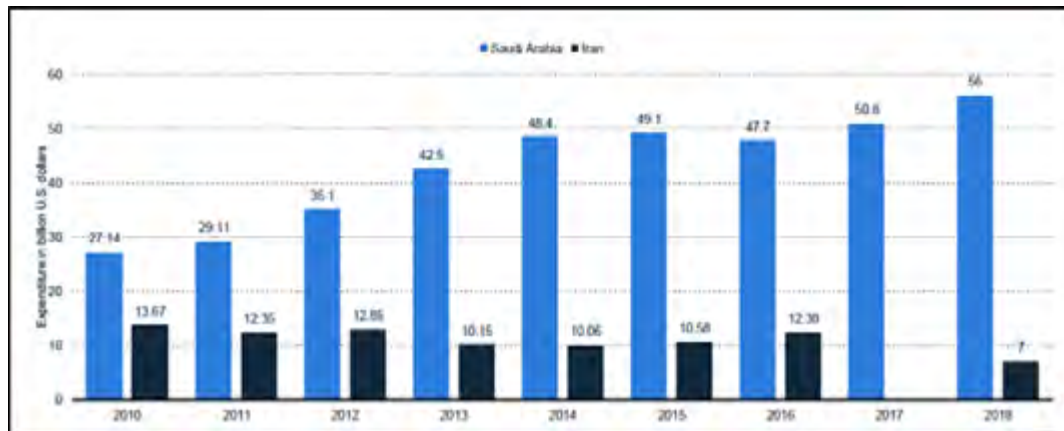


Figura 2. Comparativa del gasto en defensa entre Irán y Arabia Saudí de 2010 a 2018. Fuente: Statista.

Por el contrario, los principales aliados de Estados Unidos en Oriente Próximo, Israel, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, apoyaron la decisión de Trump de abandonar el acuerdo. Creen que el acuerdo envalentonó a Teherán para intensificar lo que ellos califican de sus actividades malignas en la región²⁵.

Pero Joe Biden ha sido claro: ha dicho que Estados Unidos solo levantaría las sanciones a Irán si deja de enriquecer uranio, y no las eliminará simplemente para atraer a Teherán de regreso a la mesa de negociaciones²⁶.

Arabia Saudí, Irán y Estados Unidos

Tanto Irán como Arabia Saudí se perciben el uno al otro como una amenaza, uno y otro ven el interés que cada uno tiene en dominar la región, como demuestra la guerra de Yemen. Los saudíes acusan a los iraníes de establecer actores interpuestos, rodeando el reino con grupos *proxy*, tropas de agentes no estatales, milicias de corte chií que son dirigidas por el general Esmail Ghaani, jefe del Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), en relevo del asesinado Soleimani²⁷.

²⁵ THERME, Clement. «La stratégie régionale de l'Iran: entre Realpolitik et révolution», *Politique étrangère*, 2018, 1(1), pp. 33-42.

²⁶ «Biden no levantará sanciones a Irán a menos que deje de enriquecer uranio», *La Vanguardia*, 7 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210207/6229915/biden-levantara-sanciones-iran-deje-enriquecer-uranio.html> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

²⁷ BOZORGMEHR, Najmeh. «Iran looks to Soleimani's successor for leadership», *Financial Times*, 5 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/0c1bf190-2f81-11ea-a329-0bcf87a328f2> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

Por el contrario, Teherán ve a Riad un aliado clave de Estados Unidos, un país que trata de destruirle desde hace 40 años²⁸. Otro cambio importante, y que también afecta a la estabilidad de la región, son los llamados «Acuerdos de Abraham», mediante los cuales Emiratos Árabes Unidos y Baréin han normalizado relaciones con Israel, que también trabaja con Arabia Saudí para incorporarla a unos acuerdos que acaba de firmar también con Marruecos y Sudán²⁹, dejando a los palestinos que caigan como fruta madura en la órbita de Irán que refuerza su papel en la región³⁰.



Figura 3. Países que han firmado acuerdos con Israel. Fuente. *Moyen-Orient*, 2021.

Los dos países creen que el otro está decidido a destruirse. Arabia Saudí y los aliados del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, todos excepto Catar, consideran una amenaza el arsenal y las fuerzas irregulares de Irán³¹, especialmente en lo que afecta a los barcos que transitan Ormuz y a su infraestructura crítica, como pudimos ver en los ataques a las instalaciones de Aramco, el pasado 14 de septiembre de 2019, que causaron una pérdida de producción de 5,7 millones de barriles diarios, un 50 % del producto de Aramco y el 5 % de la producción mundial³².

²⁸ LEVALLOIS, Agnes; THERME, Clement. «Iran, Arabie Saoudite: la guerre froide», *Confluences Méditerranée*, 2(2), 2016, pp. 9-13.

²⁹ VIDAL, Dominique. «Normalisation arabo-israélienne: un moment historique?», *Moyen-Orient*, 2021, 49, pp. 84-85.

³⁰ DJALILI, Mohammad-Reza. «Politique étrangère de l'Iran: entre religion, révolution et pragmatisme», *Confluences Méditerranée*, 2019, 2(2), pp. 163-177.

³¹ FITZPATRICK, Mark; ELLEMAN, Michael; IZEWICS, Paulina, *op. cit.*, pp. 103-104.

³² CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «Irán y el “Chokepoint Charlie”», *Revista general de marina*, 2019, 277(5), pp. 955-970.

Irán, por el contrario, considera que la inversión en armamento de los países del Golfo desestabiliza la región³³, y más cuando Riad acusa a Irán de interferir en los asuntos internos de Estados soberanos como Yemen, Siria, Líbano, Baréin e Irak. No solo es Arabia Saudí, Israel y Emiratos Árabes Unidos multiplican entre los tres por diez las inversiones en defensa de Irán, según el *Military Balance* o el SIPRIS³⁴.

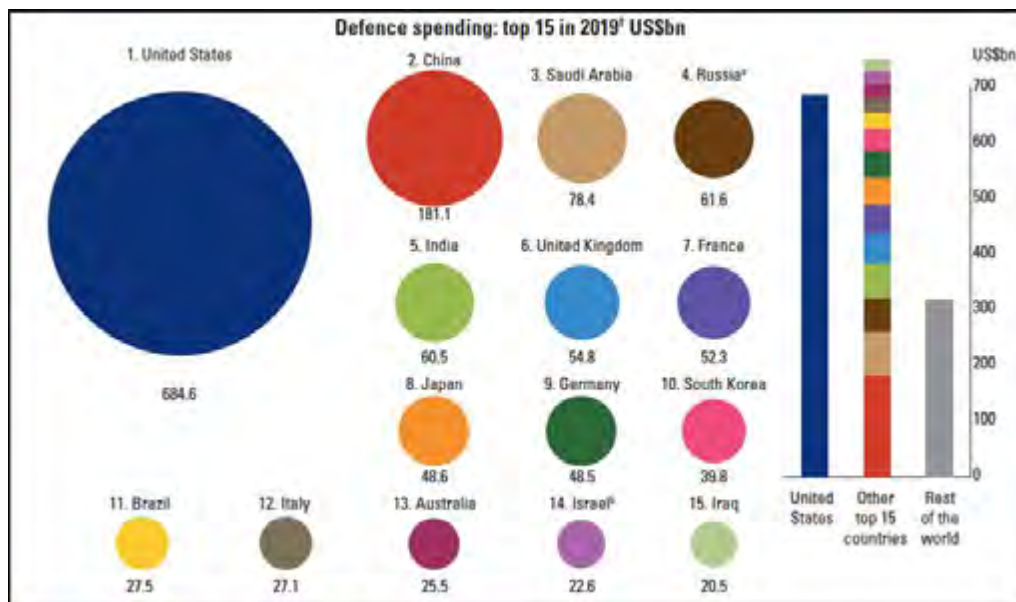


Figura 4. Los 15 países que más gastaron en defensa en 2019. Fuente. *Military Balance*, 2020.

Políticamente, Biden es arrastrado por los progresistas de su partido, que piden cortar relaciones con Riad por su falta de libertades. La relación con Arabia Saudí es particularmente difícil ante los problemas de derechos humanos, con ejemplos como el asesinato del columnista Jamal Khashoggi, y su participación en Yemen, que ha suscitado numerosas críticas en Estados Unidos que piden cesar la venta de armamento³⁵. Pero, al mismo tiempo, Arabia Saudí es geopolíticamente muy importante para los intereses estadounidenses en Oriente Próximo desde los Pactos del Quincy

³³ FATHOLLAH-NEJAD, Ali. «L'Iran et le Conseil de coopération du Golfe: des relations entre un aveugle et un sourd», *Confluences Méditerranée*, 2020, 2(2), pp. 167-176.

³⁴ «Chapter Two: Comparative defence statistics», *The Military Balance*, 120:1, 2020, pp. 21-27.

³⁵ DETSCH, Jack; GRAMER, Robbie. «Pressure mounts on Biden to scrap billions more in arms sales to Saudi Arabia», *Foreign Policy*, 11 de febrero de 2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/02/11/biden-pressure-saudi-arabia-arms-sales-yemen-haiti/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

firmados hace 75 años, sin olvidar su papel como principal productor de petróleo del mundo³⁶.

Biden se enfrenta a muchos problemas en un momento que China desafía su hegemonía, perdiendo aliados en la zona, como Turquía, que se sienten abandonados por las políticas de su predecesor, y que sorprendió al mundo con su autodenominado «acuerdo del siglo», un acuerdo que perpetuaría el problema de Palestina, perpetuando la inestabilidad en la región³⁷.

El comercio con China ha experimentado un auge sin precedentes. Aprovechando la crisis nuclear, China reemplazó a los socios comerciales de Irán, convirtiéndose en su principal aliado económico³⁸. El comercio bilateral aumentó de 3743 millones de dólares en 2002 a 51 803 millones en 2014³⁹, influencia que ha seguido creciendo, con unas exportaciones que pasaron, en 2018, a los 254 700 millones de dólares, como vemos en la siguiente imagen.

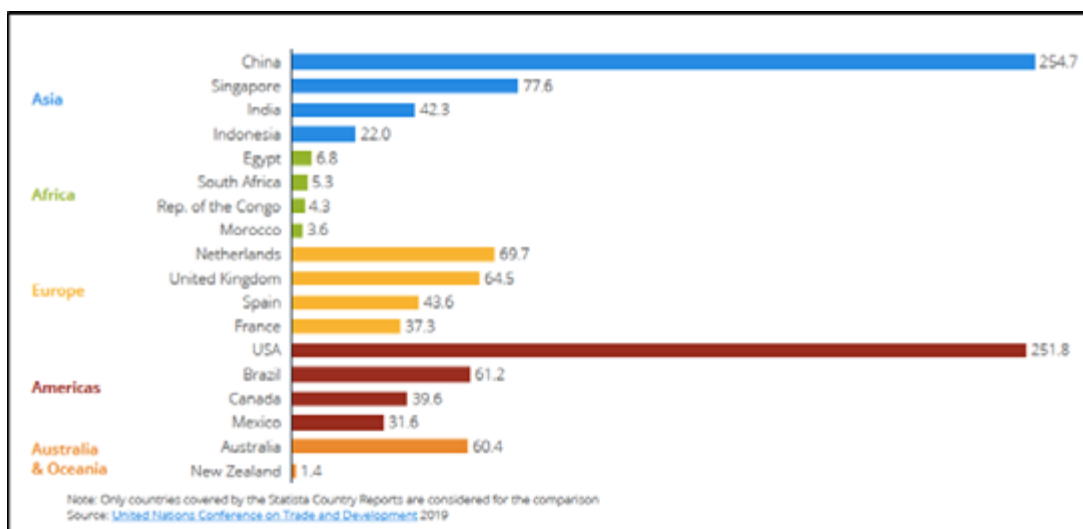


Figura 5. Exportaciones realizadas por Irán en 2018. Fuente. Statista, 2019.

³⁶ EKOVIK, Steve. «L'Arabie saoudite et les États-Unis: une alliance ambivalente et pérenne», *Confluences Méditerranée*, 2016, 2(2), pp. 101-116.

³⁷ PRIETO ARELLANO, Fernando. *El desafío de Joe Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional*, Documento de Opinión IEEE 15/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEE015_2021_FERPRI_BidenOriente.pdf (Fecha de consulta: 13/2/2021).

³⁸ BURDY, Jean-Paul. «L'Iran à l'Est toute? Le partenariat stratégique entre Téhéran et Pékin», *Moyen-Orient*, 2021, 49, pp. 72-77.

³⁹ KELLNER, Thierry. «La Chine et l'Iran: une Alliance en formation?», *Confluences Méditerranée*, 2020, 2(2), pp. 151-165.

Biden se opone a la anexión unilateral de los territorios de Cisjordania por parte de Israel, un tema que no está cerca de poder resolverse. Arabia Saudí, el líder árabe y del golfo, aún teme comprometerse más en sus relaciones comerciales con Israel, una decisión complicada para la Casa de Saud, custodios de las ciudades santas del islam de la Meca y Medina. Hacerlo dejaría a Arabia Saudí como garante del dominio de Israel sobre Jerusalén, otra importante ciudad santa para los musulmanes, cristianos y judíos.

Pero el problema principal para la nueva Administración estadounidense bien puede ser el comportamiento inestable de Mohammed Ben Salman, el joven príncipe heredero y gobernante *de facto* del reino saudita, verdadero responsable del asesinato de Khashoggi. Durante la campaña, Biden amenazó con revisar la alianza entre Estados Unidos y Arabia Saudí, que, recordemos, tiene 75 años desde el Pacto del Quincy⁴⁰.

Por eso es necesario actuar para generar confianza después de décadas de antagonismo y desconfianza⁴¹. La diplomacia requiere diálogo, una hoja de ruta que incluya un conjunto de medidas recíprocas para el fomento de la confianza y con una visión clara para establecer una seguridad regional mutuamente aceptable. Europa y los países que forman el JCPOA pueden desempeñar un papel importante a la hora de dirigir o apoyar ese proceso de diálogo regional.

Todo esto puede parecer una tarea imposible para dos Gobiernos con posturas tan alejadas y separadas por años de enfrentamiento⁴². Sin embargo, es importante reconocer que ambos países han mantenido con éxito canales silenciosos de cooperación y diálogo todo este tiempo⁴³.

Pero lo más inspirador de todo son los indicios de que ya se han reanudado contactos entre saudíes e iraníes, archirrival por la hegemonía regional. En un artículo de opinión publicado por Abdulaziz Sager y Hossein Mousavian⁴⁴, figuras bien conectadas en el lado saudí e iraní, respectivamente, abogan por una cooperación que aborde las

⁴⁰ ESPINOSA, Ángeles. «La polémica modernización de Arabia Saudí», *El País*, 2 de febrero de 2021. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/01/31/ideas/1580463876_767585.html (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁴¹ FITZPATRICK, Mark. «Iran's Protests and the Fate of the Nuclear Deal», *Survival*, 60:1, 2018, pp. 69-74.

⁴² LEVALLOIS, Agnes; THERME, Clement, *op. cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ SAGER, Abdulaziz; HOSSEIN MOUSAVIAN, Seyed. «We can escape a zero-sum struggle between Iran and Saudi Arabia-if we act now», *The Guardian*, 31 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/jan/31/iran-saudi-arabia-joe-biden-cooperation> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

preocupaciones concretas de seguridad de ambos países, un enfoque que Biden podría favorecer.

Joseph Biden y el regreso al JCPOA

El equipo de política exterior entrante del presidente estadounidense Joe Biden⁴⁵ se encuentra lleno de veteranos de la Administración de Barack Obama. Saben que la tarea no es fácil, no se hacen ilusiones sobre lo complicado que es reflotar el acuerdo de 2015, Donald Trump se encargó de enterrarlo. Lo saben por experiencia: las negociaciones con Irán siempre han sido complicadas, y más ahora que no urge acabar con la amenaza del Dáesh⁴⁶.

En marzo de 2010, el entonces vicepresidente Joe Biden llegó a Jerusalén con un informe del presidente Barack Obama para tratar de reactivar las moribundas negociaciones de paz entre palestinos e israelíes. Benjamin Netanyahu, entonces y actual primer ministro de Israel, aceptó de mala gana una moratoria temporal sobre los asentamientos y consiguió a cambio que Biden diera el apoyo incondicional de Estados Unidos a Israel. Nada más aterrizar en su viaje de regreso a Washington, el Gobierno de Netanyahu anunció una gran expansión de viviendas para colonos en Jerusalén Este, contradiciendo la anterior moratoria. Es difícil que Biden olvide ese golpe y, por eso, Israel sigue siendo clave en este asunto⁴⁷.

Analistas como Jon Alterman, del grupo de expertos Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington, argumentan que Teherán ve las negociaciones como una forma de contener a Estados Unidos; en lugar de buscar soluciones, mantienen una situación de bajo conflicto. Si bien la Administración Biden se ha comprometido a seguir una política diferente, es posible que no pueda lograr resultados diferentes⁴⁸. Otro problema son los aliados de Estados Unidos en la región:

⁴⁵ GARDNER, David. «Reviving the Iran nuclear deal will test Joe Biden», *Financial Times*, 27 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/a1c3caf8-4f3f-4f79-a7e1-3f727ae55e76> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁴⁶ KARMON, Ely. *El ISIS y los separatistas suníes tienen a Irán en el punto de mira*. Documento de Opinión IEEE 62/2017. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO62-2017_Iran_Sunies_ISIS_ElyKarmon.pdf (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁴⁷ GARDNER, David. «Joe Biden will find ample potential for acrimony in the Middle East», *Financial Times*, 20 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/98aa10c4-2433-4997-be73-0ee82feed91e> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁴⁸ ALTERMAN, Jon. «Iran Will Still Be a Slog», CSIS, 25 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/iran-will-still-be-slog> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

Israel dice que no se puede retornar al acuerdo de 2015. A pesar de que el JCPOA detuvo el programa nuclear de Irán, la amenaza ahora es el golfo Pérsico, con un bloqueo del estrecho de Ormuz o los ataques con misiles y drones iraníes realizados por grupos *proxys* desde Siria o Yemen⁴⁹.

Thomas Friedman lo recordaba en su artículo «Dear Joe, It's Not About Iran's Nukes Anymore»⁵⁰. Biden no puede caer en el fallo de circunscribir el retorno al JCPOA solo al tema nuclear; debe recordar lo que sucedió en septiembre de 2019, cuando un enjambre de drones y misiles de crucero fueron guiados con precisión contra Abqaiq, uno de los campos petrolíferos y centros de procesamiento más importantes de Arabia Saudí, causando enormes daños.

Según un informe de la ONU, Irán y Corea del Norte han reanudado su cooperación en el desarrollo de misiles de largo alcance desde 2020⁵¹. Teherán también dice que ha aumentado el alcance operativo de sus drones suicidas hasta los 4000 km. Para Arabia Saudí, que perdió el 50 % de su producción en el ataque de Abqaiq, el programa de misiles y drones de Teherán es un tema aún más urgente que la bomba nuclear.

El mismo peligro se dirige contra Israel, que ve como los misiles iraníes de medio y largo alcance se han vuelto más precisos y que miles de ellos se encuentran en manos de milicias chiíes afines a Teherán en Líbano y Siria, unas milicias controladas por el IRGC a través de la Fuerza Quds⁵². Hezbolá tratará de golpear el corazón de Israel, y es algo que no está dispuesto a asumir, aunque tenga capacidad de destruir estos misiles, es un riesgo que no se puede tolerar. Es por eso por lo que un simple retorno al JCPOA ya no es suficiente; es necesario incluir estas nuevas amenazas a los ojos de los vecinos de Irán⁵³.

⁴⁹ MCSHANE, Roger. «Iran is Joe Biden's problem now. Will he jump back into the nuclear deal?», *The Economist*, 17 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/the-world-ahead/2020/11/17/iran-is-joe-bidens-problem-now> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁵⁰ FRIEDMAN, Thomas L. «Dear Joe, It's Not About Iran's Nukes Anymore», *New York Times*, 29 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/11/29/opinion/iran-biden-nuclear-scientist.html> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁵¹ WAINER, David. «Iran and North Korea Resumed Cooperation on Missiles, UN Says», *Bloomberg*, 8 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-08/iran-and-north-korea-resumed-cooperation-on-missiles-un-says> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁵² La Fuerza Quds es una unidad de la IRGC especializada en guerra no convencional y operaciones de inteligencia militar. Es la responsable de llevar a cabo operaciones extraterritoriales apoyando a actores no estatales y milicias de diversos países.

⁵³ «Joe Biden should drive a hard bargain with Iran», *The Economist*, 5 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2020/12/05/joe-biden-should-drive-a-hard-bargain-with-iran> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

La inestabilidad en el golfo Pérsico es otro de los asuntos que se deben recoger en el nuevo acuerdo. Precisamente unidades navales de la IRGC eligieron el día 4 de enero⁵⁴ para apoderarse de un petrolero surcoreano acusado de contaminar las aguas del golfo Pérsico, aunque, en el fondo, el motivo eran los 8000 millones de dólares que tiene bloqueados el Gobierno de Seúl en cumplimiento de las sanciones impuestas por Estados Unidos. Corea del Sur se ha unido a la fuerza multinacional en la zona desplegando una fragata, pero poco puede hacer contra la IRGCN (rama naval de la IRGC). La IRGCN está formada por miles de pequeñas embarcaciones dirigidas por el contraalmirante Alireza Tangsiri y cuenta con unos 20 000 efectivos, incluidos unos 5000 infantes de marina que pueden golpear en cualquier momento.

Irán ha diseñado esta estrategia asimétrica cuyo fundamento conceptual es el antiacceso y negación de áreas, comúnmente conocido por *A2/D2*. Las capacidades antiacceso están destinadas a impedir que una fuerza enemiga entre en el territorio nacional o en áreas de interés, mientras que las capacidades de denegación de áreas se centran en limitar las capacidades de la fuerza opositora dentro de esas áreas. Algunos autores hablan de Irán y la *Jeune École*⁵⁵; *sir* Julián S. Corbett escribió que «en los conflictos entre ejércitos, la táctica más habitual es mantener la posición y obligar a nuestro enemigo a agotar su fuerza para atacarnos»⁵⁶.

La estrategia de Irán es clara: ocupar los espacios que van dejando las luchas fratricidas en las guerras civiles de Yemen, Siria e Irak. El régimen de Teherán es perfectamente consciente de sus debilidades, económicas y militares, y por eso su táctica se extiende a la zona gris, como vemos en la imagen siguiente⁵⁷.

⁵⁴ El día 3 de enero se constituyó el nuevo Congreso Federal en Estados Unidos, que nombraría oficialmente ganador al presidente Joseph Biden.

⁵⁵ GUERRERO MARTÍN, Alberto. *La marina del cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos y la guerra naval asimétrica*, Documento de Opinión IEEE 13/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO13_2021_ALBGUE_Marinalran.pdf

CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «Irán y la *Jeune École*», *Revista Ejércitos*, 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2020/04/23/iran-y-la-jeune-ecole/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁵⁶ HOLMES, James R. *A Brief Guide to Maritime Strategy*. Annapolis: Naval Institute Press 2019.

⁵⁷ THERME, Clement. «Bilan géostratégique 2020: Des révolutions, et après? Atlas Iran». *Moyen-Orient*, 2020, 47, p. 39.

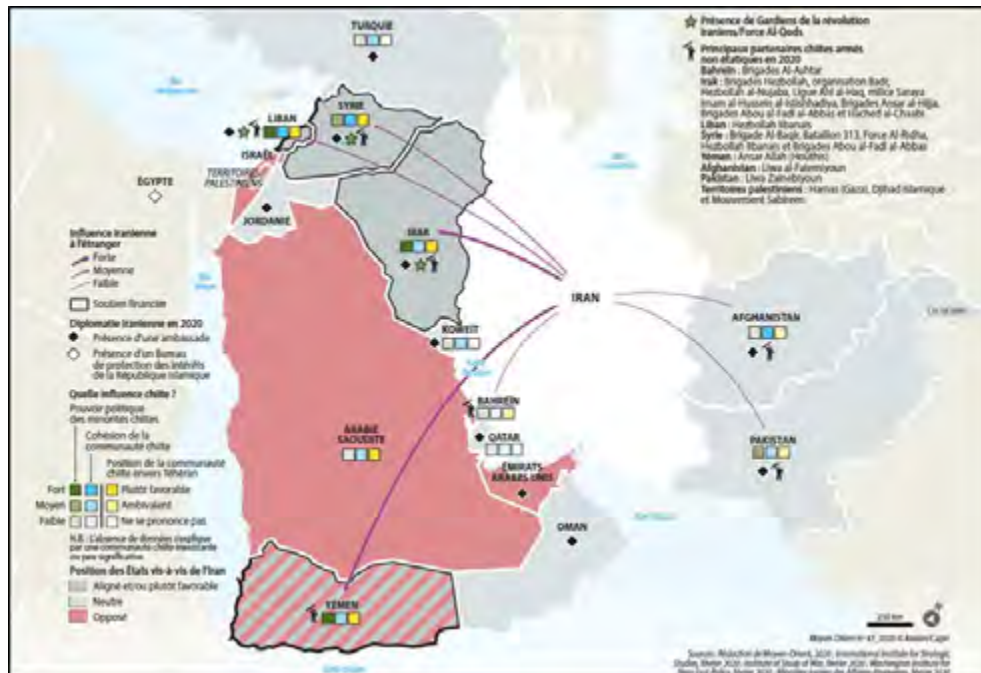


Figura 6. Influencia de Irán en Oriente Próximo. Fuente. *Moyen-Orient*, 2020.

Irán seguirá eligiendo las batallas, sus rivales nada pueden hacer contra un enemigo que no se enfrenta a ellos directamente. El asesinato del general Soleimani, primero, y, después, el del físico Mohsen Fakhrizadeh, responsable del programa nuclear, abatido a tiros por una ametralladora a control remoto, no han conseguido nada; al revés, perder la batalla de la dialéctica⁵⁸. El anuncio de Teherán de que había reanudado el enriquecimiento de uranio por primera vez desde el acuerdo nuclear de 2015 es un mensaje de que Irán es más peligroso ahora cuando está aislado que cuando hay un acuerdo como el JCPOA. Los expertos no creen que Irán consiga a corto plazo el arma nuclear; sin embargo, en términos generales, su programa nuclear parece servir como un instrumento para regular las tensiones diplomáticas más que como un esfuerzo científico militar⁵⁹.

⁵⁸ CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «Irán resurge de las cenizas», *Global Strategy*, 26 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/iran-resurge-de-las-cenizas/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁵⁹ FITZPATRICK, Mark; ELLEMAN, Michael; IZEWICS, Paulina, *op. cit.*, pp. 131-143.

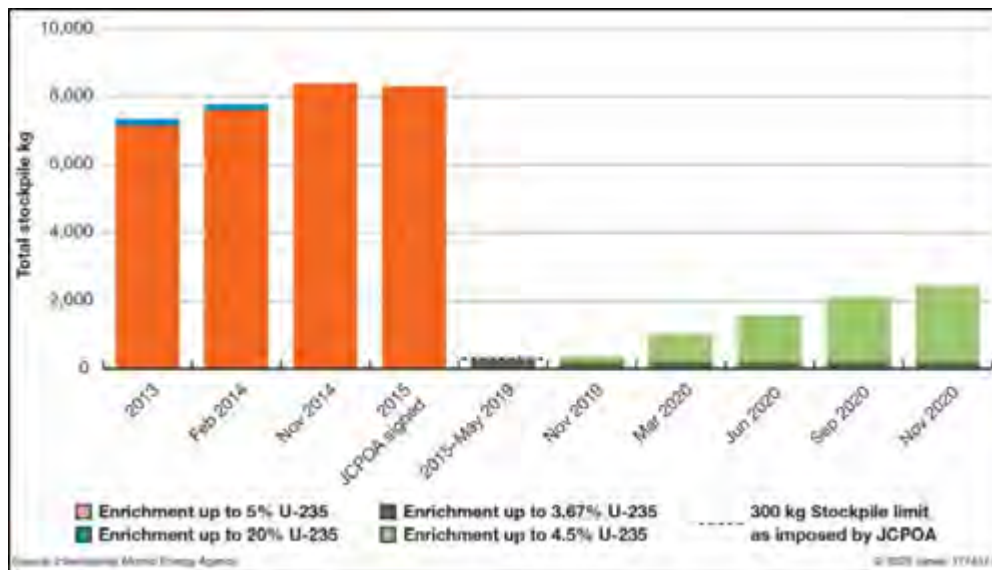


Figura 7. Reservas de uranio en manos de Irán. Fuente. *Jane's*, 2020.

Los saudíes desconfían de Biden y de los demócratas estadounidenses, que están enojados por la ruinosa guerra del reino en Yemen y por el asesinato de Jamal Khashoggi, pero también les preocupan las conversaciones de Biden de volver al acuerdo nuclear con Irán, su principal rival regional, y por eso tratarán de que se lleve a cabo según sus condiciones⁶⁰.

El problema lo podemos encontrar con Israel. Sin duda son los que más pierden con el relevo de Trump en la presidencia de los Estados Unidos, con su «acuerdo del siglo». Las primeras declaraciones de Biden se refieren a un regreso al acuerdo nuclear con Irán de 2015, el mantenimiento de la embajada en Jerusalén, pero se reafirma en la ilegalidad de los asentamientos de Cisjordania y en el bloqueo al plan de anexión de Israel. Su vicepresidenta, Kamala Harris, ha anunciado la reapertura de la Misión Palestina y la reintegración de Estados Unidos en la oficina de Naciones Unidas que da apoyo a los Refugiados de Palestina, UNRWA, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo⁶¹. Netanyahu difícilmente puede contar ya con la carta blanca que tenía con Trump. Le tocará negociar, y en esa negociación

⁶⁰ «Joe Biden wants to re-enter the nuclear deal with Iran», *The Economist*, 3 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/12/05/joe-biden-wants-to-re-enter-the-nuclear-deal-with-iran> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

⁶¹ «El gobierno de Biden restablecerá la ayuda a los palestinos, revocando los recortes de la era Trump», *Monitor de Oriente*, 28 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.monitoreoriental.com/20210128-el-gobierno-de-biden-restablecera-la-ayuda-a-los-palestinos-revocando-los-recortes-de-la-era-trump/> (Fecha de consulta: 13/2/2021).

presionará con atacar a Irán si el nuevo acuerdo no incorpora garantías válidas para Israel.

Conclusiones

La política de máxima presión que estableció Trump no ha beneficiado a nadie excepto a China, que ha conseguido reemplazar a los tradicionales socios comerciales de Teherán, entre los que se encontraba Europa. Irán sí ha salido perjudicada por su aislamiento, pero eso también ha hecho crecer el descontento de una población muy castigada; no solo los iraníes, también iraquíes, yemeníes, sirios y palestinos, que ven a Estados Unidos culpable de sus desdichas, algo que beneficia la política de Teherán, que sigue formando milicias contra sus enemigos: Arabia Saudí, Israel y Estados Unidos.

Irán no fue el único rechazo a la maniobra de Trump de retirarse unilateralmente del acuerdo nuclear de 2015. Las tensiones vividas en Europa por las sanciones es algo que no ha beneficiado a unas relaciones cada vez más complejas con una Europa a la baja. A nadie le interesa en estos momentos de pandemia iniciar una guerra comercial, tampoco a las empresas europeas recibir sanciones por invertir en Irán. Aunque se cumplan los acuerdos del JCPOA, es necesario volver a la senda de la diplomacia si queremos mejorar la región.

Irán está ahora igual de cerca de obtener una bomba de lo que estaba al comienzo del mandato de Trump. Aunque las operaciones encubiertas y los ciberataques de Israel pueden haberle hecho retroceder en su programa nuclear, la mejor garantía es un acuerdo como el JCPOA; a largo plazo proporciona una solución más duradera. Sin embargo, antes de que Biden vuelva al acuerdo de 2015, deberá considerar qué ha cambiado en la región desde que firmó el acuerdo de 2015 y qué salvaguardas deberá incluir. Irán es una amenaza para Israel y Arabia Saudí.

Aún más que en 2015, la cuestión no puede reducirse a su dimensión nuclear. Los acuerdos de paz firmados por Israel con los países del Golfo cambian completamente la situación actual. Además del comercio, hay algo que une a estos países con Israel, su hostilidad hacia Irán, creando un nuevo equilibrio de poder que hace desestabilizar aún más a la región. Irán lo sabe, y por eso ha ampliado su red de milicias y agentes *proxy*, especialmente en Irak y Siria, donde Teherán mantiene a 20 000 combatientes controlados por el IRGC a través de la Fuerza Quds.

La región ha vivido durante mucho tiempo bajo el paraguas de seguridad estadounidense. Sin embargo, cuando Irán llevó a cabo una serie de ataques en el golfo Pérsico o contra instalaciones petrolíferas en suelo saudí, empleando incluso misiles, Washington apenas reaccionó. Eso generó muchas dudas sobre la seguridad que da Washington, acercándole a un Israel mucho más activo. Israel no solo ha normalizado las relaciones con Emiratos Árabes Unidos y Baréin, también está trabajando con Arabia Saudí. Israel amenaza a Biden con emprender acciones por su cuenta; el asesinato de Mohsen Fakhrizadeh lleva su sello y fueron los que proporcionaron la localización de Soleimani.

No hay mucho tiempo, teniendo en cuenta que el 21 de febrero se dará el siguiente paso hacia la reducción de sus obligaciones, que se fijaron en los acuerdos del JCPOA y que beneficiaban a muchos. Sería bueno encontrar algo que ayude a reducir la escalada antes de ese plazo; no la vuelta de Estados Unidos al JCPOA, pero sí el levantamiento de algunas sanciones simbólicas que no afecten a sus vecinos.

Trump también cosechó éxitos. Además de los importantes Acuerdos de Abraham, sus sanciones han conseguido que la tasa de inflación anual iraní ronde el 30 % y que Teherán haya tenido que buscar apoyos en países como China para sortear las sanciones. Su economía está muy maltrecha y los iraníes son los que lo sufren, incrementando su descontento. Sus protestas, aunque reprimidas por el régimen de Teherán, empiezan a provocar cierto nerviosismo a la sombra del 10.º aniversario de las Primaveras Árabes, pero no el suficiente.

La idea de un nuevo acuerdo está encima de la mesa. Biden no puede regresar de golpe al acuerdo de 2015; significaría levantar las sanciones y renunciar a parte de lo ganado por Trump. Sería un error, por eso necesita restablecer antes la confianza con sus aliados, negociando y no enfrentándose. Aunque es poco probable que satisfaga a Israel, Arabia Saudí tratará de aprovechar esta influencia para sacar provecho de Irán e incluir en el futuro acuerdo los misiles y las milicias, su gran amenaza.

La prioridad de Biden será extender el acuerdo original, que expira durante la próxima década, y firmar un nuevo acuerdo que contente a casi todos abriendo el mercado otra vez. Irán podrá prestarse a ello. Es difícil que renuncien al desarrollo de los misiles, pero podría dar pasos que satisfagan a Arabia Saudí; difícil a Israel. Biden deberá exigir a Irán que renuncie a armar con material avanzado a los grupos *proxy*, y, a cambio, podría

aliviar gradualmente la situación económica del país, con un mayor acceso a los fondos bloqueados y cooperando en la crisis sanitaria causada por la pandemia.

Mientras, hay medidas a corto plazo que Biden puede emprender para reducir las tensiones con Irán, como es esa ayuda humanitaria contra la pandemia. Por desgracia, el acuerdo resultará difícil de alcanzar en 2021. Después de tres años de tensión creciente, se necesitará más tiempo para generar confianza; pero un modesto reinicio en las relaciones entre Estados Unidos e Irán no estaría mal.

El JCPOA estableció el régimen de vigilancia más intrusivo aplicado por el OIEA; detuvo el progreso de Irán para conseguir armas nucleares y destruyó sus reservas de material fisionable, revirtiendo su capacidad de producir más. La ventana con el relevo de Biden a un nuevo acuerdo no permanecerá abierta mucho tiempo. Si Washington y Teherán no consiguen sentarse a hablar, las tensiones que vivimos durante 2019, y que se vieron paralizadas por la pandemia, volverán a producirse con una posibilidad real de conflicto abierto entre Israel e Irán.

*Augusto Conte de los Ríos**

Capitán de fragata de la Armada Española
Máster en Paz, Seguridad y Defensa IUGM

24/2021

26 de febrero de 2021

*Claudio Feijóo, Juan Miguel Aguado y
Ángel Gómez**

**Microgestión de redes sociales:
libertad, tecnología y
autoritarismo**

Microgestión de redes sociales: libertad, tecnología y autoritarismo

Resumen:

La gestión de la pandemia en países como China ha llevado a algunos analistas, y a parte de la población occidental en general, a plantearse la superioridad de los sistemas autoritarios sobre los democráticos cuando se trata de responder a crisis y emergencias. El debate se intensificó en los peores momentos del confinamiento, cuando en Asia ya habían superado la primera oleada y en Europa se implantaban severas restricciones de las libertades individuales.

En este artículo trataremos de reflexionar y dar respuesta a los desafíos de las sociedades democráticas, analizaremos la maquinaria que se ha puesto en marcha a través de las redes sociales y el *big data*, así como el peso que gana la microgestión social y la tecnología en esta labor.

Palabras clave:

Microgestión, China, Europa, *big data*, redes sociales.

***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.

Micro-managing social networks: freedom, technology and authoritarianism

Abstract:

The management of the pandemic in countries such as China has led some analysts, and parts of the Western population in general, to question the superiority of authoritarian systems over democratic ones when it comes to responding to crises and emergencies. The debate intensified during the worst moments of confinement, when Asia had already overcome the first wave and severe restrictions on individual freedoms were being implemented in Europe.

In this article, we will try to reflect on and respond to the challenges of democratic societies, analyse the machinery that has been set in motion through social networks and big data, as well as the weight that micromanagement and technology are gaining in this work.

Keywords:

Micro-management, China, Europe, big data, social networks.

Legitimidades de partida y de salida

La gestión de la pandemia en países como China ha llevado a algunos analistas, y a parte de la población occidental en general, a plantearse la superioridad de los sistemas autoritarios sobre los democráticos cuando se trata de responder a crisis y emergencias. El debate se intensificó en los peores momentos del confinamiento, cuando en Asia ya habían superado la primera oleada y en Europa se implantaban severas restricciones de las libertades individuales.

Probablemente el argumento con mayor peso a favor de la democracia —dentro de la creciente confrontación internacional entre sistemas sociales y de gobierno— sea su legitimidad. Las decisiones que toman los gobernantes pueden ser —para muchos están siendo— erróneas, pero están basadas en la transferencia de poder que la sociedad ha llevado a cabo a través de las correspondientes elecciones¹ (es decir, en la confianza depositada en sus gobernantes) sobre una base de libertades civiles y derechos políticos.

Los regímenes autoritarios carecen de esta que podríamos llamar «legitimidad de partida» (que un jurista llamaría *ex ante*). Su «contrato social» no es simétrico. Así, están obligados a suministrar a la sociedad —a las personas que la componen— lo que esta demanda, so pena de terminar aislándose, serviría tan solo a una minoría y sostenerse únicamente por la fuerza. Su legitimidad vendría derivada de la eficiencia o la capacidad de cumplir compromisos adquiridos, una «legitimidad de salida» (*ex post*), más débil y siempre necesitada de refrendo —verdadero o posverdadero.

Confianza y orden, orden y confianza

Por eso, los regímenes autoritarios basan su poder en la robustez de su sistema. Aspiran al control absoluto de la población y a un relativo aislamiento de esta respecto del exterior para evitar la más leve fisura, sabedores de que la falta de cohesión supone su ruina. Las democracias, sin embargo, parten de una confrontación gestionada y del debate interno, y, por lo tanto, basan su poder en la resiliencia. Renuncian a la eficacia brutal de

¹ Un ensayo accesible sobre la legitimidad de la democracia debido a esta transferencia de soberanía y capacidad de decisión desde la sociedad a los gobernantes se puede consultar en: SCHARPF, Fritz W. «Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU», *MPIfG working paper*, n.º 3/1, 2003. Disponible en <http://hdl.handle.net/10419/41664>

las certezas para blandir la flexibilidad como mejor arma². Sería una suerte de versión sociopolítica del equilibrio dinámico o de formas de equilibrio alejado del orden, como ha señalado Edgar Morin en su libro *Pensar Europa*. Algo parecido a lo que ocurre cuando montamos en bicicleta: la confianza y el juego de tensiones contradictorias permiten generar un equilibrio dinámico que resulta en movimiento. En los sistemas democráticos, la confianza emana de esa legitimidad *ex ante* y permite generar equilibrios. En los regímenes autoritarios, en cambio, la confianza no emana de la legitimidad, sino de la eficacia; y se produce, por tanto, *a posteriori*. La relación entre confianza y orden es, pues, radicalmente distinta: en un caso el orden se produce porque hay confianza; en el otro, la confianza se produce porque hay orden.

La narrativa sobre la gestión de la pandemia en China es el mejor ejemplo de la búsqueda de esta otra legitimidad. De aquí la insistencia en no dejar pasar ni el más mínimo caso, controlar la entrada de personas provenientes del extranjero y cualquier atisbo de rebrote. Un error mayúsculo en la gestión, una falta de cumplimiento, y el pacto social que sustenta ese sistema se puede quebrar. No sería la primera dinastía de China desaparecida por un desastre, señal de que se ha perdido el «mandato celestial» presente en su subconsciente colectivo. La confianza, en China, siempre llega desde arriba: de los cielos o del Partido, por eso tiene allí tanto sentido un sistema de crédito o de confianza social.

En la democracia —en nuestras democracias—, los errores mayúsculos de gestión también se pagan —se deberían pagar— con la pérdida de las siguientes elecciones, pero no con la destrucción del sistema, aunque ejemplos de lo contrario abundan en la historia cuando el equilibrio de poderes que sustenta a la misma democracia ha dejado de funcionar y el régimen se convierte en una dictadura con elecciones. O, en otras palabras, cuando la confianza deja de sustentar la legitimidad *ex ante* y la retórica de la eficacia se superpone a la de la libre voluntad y la representación.

² Hay una película en la que un cruzado y un sarraceno discuten sobre la superioridad de su armamento. El cristiano desenvaina su espada y parte en mil pedazos un taburete; el musulmán lanza al aire un pañuelo de seda y lo corta con el filo de su alfanje, con la sola ayuda de la gravedad. «No me has mostrado la calidad de tu espada, sino la fuerza de tu brazo», le dice al cruzado.

Maquinaria de procesamiento social

Se ha dicho que la democracia, a partir de esta legitimidad y sobre la base de la existencia de libertad de expresión, vendría a funcionar como una maquinaria social capaz de procesar información distribuida, opiniones encontradas y solventar problemas complejos, aunque sea por medio del método de prueba y error. De acuerdo con esta teoría³, los regímenes autoritarios carecerían de un mecanismo de realimentación suficientemente capaz de procesar la información políticamente relevante, puesto que, por su propia naturaleza, no poseen ninguna forma de mantener una discusión abierta o proponer soluciones alternativas sin arriesgar la existencia del propio sistema.

Por tanto, en la medida en que el debate de criterios forma parte natural de las dinámicas sociales y de su respuesta a los acontecimientos, se supone que un régimen no democrático tiene un déficit de información fiable y, en el largo plazo, tiende a tomar malas decisiones al no tener visibilidad de las soluciones divergentes y no poder discutirlos sin riesgo. Siguiendo con esta teoría estándar, el resultado sería un bienestar social menor y un incremento indefectible del autoritarismo político. En consecuencia, se puede decir que los regímenes dictatoriales y autoritarios⁴ muchas veces mantienen enormes aparatos de seguridad, no tanto para asegurar la fidelidad al régimen, que también, sino para obtener información relevante y conseguir un sucedáneo del mencionado mecanismo de acceso y realimentación⁵ de la información necesaria para gobernar.

Si las democracias sucumben a la tentación de dirigir el discurso y limitar la capacidad de crítica, no están solo desvirtuando su propia naturaleza, sino que se están privando al mismo tiempo de la ventaja competitiva que tenían sobre regímenes que, como contrapartida, no están constreñidos por las limitaciones de los ciclos electorales.

³ Propuesta en 2012 por Henry Farrell y Cosma Shalizi, y que se puede consultar en FARRELL, H.; SHALIZI, C. R. «Pursuing Cognitive Democracy». En: D. Allen; J. Light (eds.). *From Voice to Influence: Understanding Citizenship in a Digital Age*. University of Chicago Press, 2015, pp. 211-231. Disponible en: <http://henryfarrell.net/wp/wp-content/uploads/2013/04/Farrell-paper.pdf>

⁴ Existiría una diferencia entre totalitarismo y autoritarismo. En este último permanecen esferas de cierta libertad, por ejemplo, en lo económico.

⁵ Precisamente el relato sobre el que se construye el «gran hermano» de la visionaria obra de George Orwell 1984 tiene como base esta misma lógica.

Big data social

Sin embargo, las nuevas tecnologías, con su capacidad para obtener y procesar datos y convertirlos en conocimiento, pueden otorgar los medios para conocer lo que la sociedad necesita —y tolera—, igual que los que permitan manipular sus deseos de una forma igual o mejor que las democracias. ¿O no es esto lo que hacen Facebook, Google o Twitter? Esta idea es precisamente la que sostienen pensadores como Harari: mejores y más poderosas tecnologías de la información pueden hacer durante este siglo que queden obsoletas las bases de los sistemas de gobierno basados en una democracia liberal⁶. La tercerización de la supresión del juicio crítico en las plataformas puede privar a las democracias de las ventajas derivadas de la libertad de expresión y del monopolio estatal de la capacidad coercitiva. Al sustraer la base de autonomía decisional dejan sin efecto el vínculo necesario entre confianza y legitimidad que hace posible la gestión compleja y flexible de la información generada en los procesos sociales.

Tomemos otra vez el caso más notorio en estos tiempos: China. Cuando los nuevos medios digitales surgieron en la década de los noventa, tuvieron un efecto renovador en la expresión de la opinión pública de China. Por un momento fue posible expresarse, como recoge con casos ficticios, pero perfectamente posibles, la magnífica novela policiaca del poeta y traductor Qiu Xiaolong, *El enigma de China*.

De hecho, son los nuevos medios digitales de comunicación privada —redes sociales como Weibo, plataformas de comunicación como WeChat, agregadores de noticias como Toutiao, o medios digitales como NetEase— los que tienen una libertad de operación mayor en virtud de su contribución a la economía de China (sin que eso les otorgue «patente de corso» para hacer su voluntad; pero de Jack Ma y Ant Finantial también hablaremos en otro momento). Se utilizan a diario como forma principal de acceder a la información y al conocimiento por parte de un ciudadano chino. Sin duda, son originales, divertidos e innovadores. Tanto que, en alguna de sus versiones para

⁶ De hecho, Harari va más lejos y sugiere que, si se unen las tecnologías de la información y las comunicaciones con la biotecnología y el conjunto se integra con o accede al pensamiento humano, tendremos una sociedad completamente diferente de la actual, más parecida a los Borg de *Star Trek* que a nosotros mismos. Los argumentos de Harari se pueden consultar en su libro *21 lessons for the 21st century* o en su artículo para *The Atlantic* de 2018: HARARI, Y. «Why Technology Favors Tyranny», *The Atlantic* (octubre 2018). Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330/>

consumo occidental —TikTok, sin ir más lejos—, han sido también un éxito a este lado de la gran muralla china de Internet.

Esas plataformas son una ventana a formas de consumo asociadas a las relaciones sociales, a las emociones cotidianas y a la banalidad de lo efímero. Pero son también una ventana para observar la opinión pública y luego modularla o suprimirla, según convenga⁷. Aparentemente, lo que contienen mayormente son contenidos no polémicos, es decir, entretenimiento, cotilleos y cualquier tema vagamente sensacionalista. Sin embargo, los usuarios de Internet chinos saben bien que existe la posibilidad de expresarse —con riesgo— sobre temas políticamente sensibles durante un tiempo corto.

Es una secuencia perfectamente orquestada que comienza con un mínimo margen para escuchar la opinión pública dentro de un marco de considerable autocensura. Una vez pasada esta ventana de oportunidad, luego viene la censura propiamente dicha que microgestiona las temáticas permitidas, fundamentalmente eliminando cualquier información que pueda distraer a la sociedad de un estado de tranquilidad, mansedumbre y centralidad que, en 2020, ha venido oficialmente a denominarse como de «paz social». La armonía ha sido siempre una idea central en el pensamiento chino.

En un último paso, todo un ejército de *bots* y cuentas semioficiales se afanan para crear una opinión nacionalista, y de apoyo al partido y al Gobierno en los casos necesarios. El resultado —que recuerda mucho a la formulación de lo que Byun Chul Han ha llamado *psicopolítica*— es ideal desde el punto de vista de un régimen autoritario: se pulsa la opinión pública para anticiparse a potenciales descontentos y, más tarde, se le da la forma apropiada gracias al *big data* suministrado por las redes sociales. Como recientemente ha declarado el viceministro del Departamento Central de Propaganda de China: «Adherirse a la dirección política correcta, orientar a la opinión pública y sus valores es el alma del trabajo de la parte pública de los medios... y, desde luego, hay que evitar que el capital [privado] manipule la opinión pública»⁸.

Esta dinámica no es —como anticipaba Huxley— sostenible únicamente sobre la mera capacidad coercitiva supervitaminada por el *big data* y capilarizada por las redes

⁷ Aquí el modelo es el del otro gran referente literario del autoritarismo: *Un mundo feliz*, de A. Huxley, donde, a diferencia del modelo orwelliano, la capilaridad del control social no se ejerce por la fuerza, sino por la seducción de la conveniencia.

⁸ Las declaraciones del viceministro se pueden encontrar, en chino, en la web de *Sina News*, disponible en: <https://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/2020-11-19/doc-iznezxs2651319.shtml>

sociales. Es necesario, además, un contexto de consumo e internalización (o naturalización) de esos procesos por parte de la población. Un proceso en el que, al final, pesa más la eficacia (el acceso a bienes y servicios, la seguridad, la disponibilidad de los otros, las experiencias placenteras) que la autonomía decisional. La paz social entendida como «mansedumbre inducida» es un estadio necesario del consumo en un contexto — el capitalismo de Estado— en el que política remite a los consumidores, no a los ciudadanos.

El arte de la microgestión

Pero los algoritmos no están aún preparados para tomar decisiones complejas para adquirir el estado de la opinión pública y luego remodelarlo. Así que se requiere microgestión por doquier; un arte complicado para el que abundan los ejemplos y que requiere un creciente ejército de censores. Hay casos de alto y de bajo nivel. Uno famoso es el correspondiente al director general de los Houston Rockets, el equipo de la NBA, al que se le ocurrió comentar sobre la creciente falta de libertades en Hong Kong. Primero se dejó que una ola de nacionalismo inundara las redes y, como respuesta, se cancelaron partidos y acuerdos de patrocinio. Pero cuando el enfoque nacionalista empezó a subir de tono y cuestionar la continuidad de este y similares negocios, el asunto pasó a considerarse polémico, alejado del objetivo de centralidad social, y su mención cancelada.

Otro pequeño, pero interesante, tuvo lugar cuando la directora del Centro de Desarrollo Sanitario de China en la Universidad de Pekín —una de las más prestigiosas en China— ofreció la cifra de que China había recibido unos ingresos equivalentes a dos tercios de su PIB gracias al esfuerzo en la lucha global contra la pandemia de la COVID-19. Cuando empezaron a trascender los comentarios en la opinión pública mundial de que China se estaba beneficiando aparentemente de este desastre, rápidamente toda mención al caso desapareció de los medios *online*⁹.

El caso más reciente y de alto interés es el de la aplicación Clubhouse. Al ser relativamente desconocida inicialmente y estar disponible en las tiendas de aplicaciones de Apple, se comenzó a utilizar en China. Puede que fuera, como dijo el *Global Times*,

⁹ Detalles sobre estos acontecimientos se pueden encontrar en un artículo del *Financial Times*, disponible en: <https://www.ft.com/content/73f71944-6d17-432e-8f25-cedaa486ad73>

una minoría de diletantes los que la usaron, pero lo cierto es que durante un corto periodo se produjeron discusiones impensables entre locales y foráneos sobre temas tan espinosos como la situación de Xinjiang o la Ley de seguridad nacional en Hong Kong. Sin embargo, al poco, el régimen consideró que la aplicación había traspasado los límites para mantener la paz social en China y, por tanto, debía ser prohibida, incluso a pesar de que algunas de sus infraestructuras soporte pasaban por el país. No se puede gestionar lo que no se puede controlar.

Lecciones

La tecnología ofrece herramientas muy potentes para gestionar la opinión pública y las lealtades de la población. La tentación de hacer uso de ellas, bien directamente, bien externalizando este control en plataformas comerciales, resulta muy grande. El resultado que puede conseguirse es el de una mayor cohesión en torno al pensamiento del líder, precisamente la base del poder de los regímenes autoritarios. Su adopción por parte de las democracias, sin embargo, desvirtúa su naturaleza y las priva de la fortaleza que se deriva de su carácter fluido y de permanente búsqueda de equilibrios.

Quizá debamos plantearnos hasta qué punto la fortaleza relativa que se percibe en los sistemas autoritarios no tiene su causa en la debilidad de la confianza reticular que está en la base de las democracias. La mejor manera de combatir las ideas autocráticas es perfeccionando los mecanismos democráticos y adaptando la tecnología a su servicio en lugar de aprovecharla para debilitarla.

Durante mucho tiempo hemos asociado democracia con economía de mercado y prosperidad. Sin embargo, el planteamiento de la nueva psicopolítica en el marco de un capitalismo de Estado, como es el caso de China, nos arroja interrogantes necesarios y oportunos sobre el papel de la autonomía decisonal y la relevancia de valores no mercado-céntricos en nuestra vida política y social. Si el capitalismo de Estado es posible porque trabaja con consumidores —no con ciudadanos—, cabe preguntarse hasta qué punto el consumo convertido en lógica política hace obsoleta la condición de ciudadano como sujeto caracterizado por la autonomía decisonal.

Una sociedad que opera desde la lógica de los consumidores (y no desde la del ciudadano), sustentada por la conveniencia y la capilaridad de las redes tecnológicas, pone en peligro la conexión entre confianza y legitimidad *ex ante* y, en cambio, refuerza

la lógica de la satisfacción que refrenda la conexión entre legitimidad *ex post* y confianza. Quizá sea esta la causa de la aparente nostalgia con la que algunos han contemplado la gestión oriental de la pandemia desde el caótico lado occidental.

Nota: Una parte del análisis presentado forma parte del libro *El gran sueño de China. Tecno-socialismo y capitalismo de estado* (C. F. González, Tecnos, 2021). Las opiniones vertidas son las de los autores y no de sus instituciones.

Claudio Feijóo, catedrático de Ingeniería de Telecomunicaciones de la UPM
 Juan Miguel Aguado, catedrático de Periodismo de la Universidad de Murcia
 Ángel Gómez de Ágreda, coronel del Ejército del Aire

25/2021

1 de marzo de 2021

Óscar Ruiz y Pilar Rangel*

Afganistán, ¿vuelta al 2001?

Afganistán, ¿vuelta al 2001?

Resumen:

Después de casi dos décadas de guerra en Afganistán, 2400 soldados norteamericanos muertos y más de 20 000 heridos, un billón de dólares gastados en este escenario y más de 35 000 millones de dólares en ayuda financiera al país, la ronda de conversaciones de paz acabó con la firma de un Acuerdo en Doha en febrero de 2020. Desde entonces, algunos acontecimientos se han precipitado en cuanto a las «guerras interminables» o *endless wars* que mantiene Estados Unidos en Irak y Afganistán, entre otros, acelerando el ya expresidente Trump la salida de tropas de estos conflictos, siendo esta especialmente «acelerada» en Afganistán, donde solo quedan en la actualidad 2500 militares estadounidenses y que, según el acuerdo alcanzado, no quedará ningún soldado norteamericano en el país para mayo de 2021.

La multitud de factores a tener en cuenta (terrorismo, drogas, Pakistán, corrupción política, refugiados, pobreza extrema, entre muchos otros) en el escenario afgano hacen temer lo peor si se produce una salida del país poco planeada y precipitada por parte de las tropas aliadas, pudiendo dejar esta situación a Afganistán a merced de los talibanes, que ni ocultan su deseo de instaurar un Estado islámico con estricta aplicación de la sharía, ni por el momento han cortado sus vínculos con Al Qaeda.

Palabras clave:

Talibán, ISISK, soldados americanos, contrterrorismo, OTAN, Al Qaeda.

***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.

Afghanistan, let's start again

Abstract:

After almost two decades of war in Afghanistan, 2,400 American soldiers killed and more than 20,000 wounded, 1 trillion dollars spent in this scenario, and more than 35 billion dollars in financial aid to the country, the round of peace talks that have been taking place for 16 months ended with the signing of an Agreement in Doha in February 2020. Since then, some events have precipitated in terms of the 'endless wars' that the United States maintains. United in Iraq and Afghanistan among others, the ex-president Trump accelerating the withdrawal of troops from these conflicts, this being especially 'accelerated' in Afghanistan, where there are currently only 2,500 US military personnel left and that according to the agreement reached there will be no American soldier in the country by May 2021.

The multitude of factors to take into account (terrorism, drugs, Pakistan, political corruption, refugees, extreme poverty...) in the Afghan scenario and its complexity make one fear the worst if there is an unplanned and very hasty departure from the country by the allied troops, being able to leave this situation to Afghanistan at the mercy of the Taliban who, neither hide their desire to establish an Islamic State with strict application of the sharia, nor for the moment they have cut their ties with Al-Qaeda. An abrupt and unplanned exit by the West from Afghanistan would make it regress significantly in terms of the economic improvements achieved and especially if we talk about human rights (especially of women) that had been carried out in recent years, even being able to go back to a pre-2001 setting.

Keywords:

Taliban, ISISK, American soldiers, counterterrorism, NATO, Al-Qaeda.

Los acuerdos de paz EE. UU.-talibanes

Después de algunos intentos en años anteriores del presidente Trump para llegar a un acuerdo con los talibanes con el fin de sacar las tropas norteamericanas de Afganistán, este se pudo llevar a cabo en Catar a principio del pasado año 2020. Este acuerdo firmado entre Estados Unidos y los talibanes en un hotel en Doha el 29 de febrero de 2020 consta de cuatro puntos clave¹:

- La no utilización de suelo afgano por individuos o grupos que quieren atentar contra Estados Unidos y sus aliados.
- La retirada, según calendario establecido, de todas las tropas extranjeras de suelo afgano, acabando en mayo de 2021.
- Que el suelo afgano no será usado contra la seguridad de Estados Unidos y sus aliados y que tendrán lugar conversaciones intraafghanas, es decir, entre representantes del Gobierno afgano y los talibanes.
- El cumplimiento de un alto el fuego mientras se celebren las conversaciones intraafghanas.

Se podrían resumir estos acuerdos entre americanos y talibanes en que EE. UU. se compromete a retirar todas sus tropas de Afganistán (la fecha límite sería mayo de 2021), siempre que los talibanes corten sus lazos con Al Qaeda y no permitan utilizar suelo afgano para preparar ataques terroristas contra Occidente, reducir la violencia en el país y mantener conversaciones con el Gobierno de Kabul para la estabilización de Afganistán.

El acuerdo comenzó a materializarse en marzo de 2020, cuando 5000 talibanes comenzaron a ser excarcelados de prisiones del Gobierno y, por otra parte, 1000 miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Afganistán comenzaron también a ser liberados por parte de los talibanes. Esta liberación de talibanes ha sido muy criticada por propios y extraños, primero porque se ha puesto en libertad a milicianos con causas muy graves como participación en grandes atentados contra civiles, la coalición y el Gobierno afgano, y también porque un reciente informe confidencial² confirma que el

¹ «Documento Acuerdo Paz EEUU-talibanes», *Washington Post*, 26 de febrero 2020. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/context/u-s-taliban-peace-deal/7aab0f58-dd5c-430d-9557-1b6672d889c3/?itid=lk_inline_manual_3&itid=lk_inline_manual_4 (Fecha de la consulta: 15/4/2020).

² O'DONNELL, Lynne. «Defying Peace deal, freed taliban return to battlefield», *Foreign Policy*, 3 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/09/03/defying-peace-deal-freed-taliban-prisoners-return-battlefield-afghanistan/> (Fecha de la consulta: 3/9/2020).

70 % de los milicianos puestos en libertad han vuelto a sus antiguas unidades a seguir defendiendo la causa talibán, cuando el acuerdo especificaba que los individuos puestos en libertad nunca podrían volver a la lucha armada junto a los talibanes.

Estos acuerdos alcanzados tienen un elemento muy tangible que es el compromiso de retirada total de tropas americanas y extranjeras en el transcurso de catorce meses desde la firma del tratado a finales de febrero 2020 (en mayo de 2021 debería abandonar Afganistán el último soldado extranjero), y, aunque la retirada estaría condicionada por el cumplimiento por parte de los talibanes de su parte del acuerdo, no faltan las voces críticas que advierten que una retirada total del país, sumada a la liberación de miles de milicianos talibanes, dejar de sancionar en todos los sentidos a los terroristas y abandonar el país sin un mecanismo claro que permita verificar que los talibanes cumplen con su parte del acuerdo, sería básicamente marcharse y abandonar un país sumido en el caos y la violencia.

Por otra parte, el expresidente Trump y los defensores de abandonar completamente el país defienden que una vez las tropas extranjeras se marchen, los talibanes se encargarán de luchar y destruir al ISISK (franquicia de Dáesh o Estado Islámico en el subcontinente indio, también conocido como provincia de Khorasan o wilaya de Khorasan). Aunque en el pacto EE. UU.-talibanes este punto no quede recogido, se da por hecho que el ISISK es el enemigo natural tanto del Gobierno afgano como de los talibanes, pero cabe mencionar que, aunque hasta ahora los talibanes han tenido éxito en su lucha contra esta franquicia del Dáesh, este grupo terrorista está actuando últimamente de manera más clandestina, lo que, añadido a que no habría tropas occidentales para combatirlos tampoco, podría significar la recuperación del ISISK en Afganistán. El expresidente norteamericano afirmaba también que, si los talibanes no cumplen con su parte del pacto EE. UU., volvería con una fuerza enorme y definitiva para eliminar a este grupo.

Tampoco el pacto al que se ha llegado menciona a Pakistán, al que no se obliga de ninguna manera a dejar de dar cobijo ni apoyar a los talibanes para sus propios objetivos políticos, siendo este un punto muy importante, ya que los talibanes han estado utilizando

las tierras fronterizas con Pakistán (antiguas FATA³) para esconderse y reorganizarse de la presión militar aliada desde que fueron expulsados del poder en Kabul en 2001.

Conversaciones intraafghanas

Una parte muy importante de este acuerdo son las conversaciones intraafghanas⁴, es decir, las que deben mantener el Gobierno de Kabul y los talibanes para conseguir la paz y que, finalmente, comenzaron en Doha (Catar) en septiembre del pasado año 2020. Estas conversaciones se están produciendo en la actualidad y, recientemente, el 2 de diciembre 2020, se alcanzó un acuerdo en el que se establecían las reglas y los procedimientos que se llevarán a cabo en estas negociaciones.

Estas conversaciones están teniendo lugar sin la participación oficial de EE. UU. (aunque está teniendo un peso importante el enviado especial norteamericano para la reconciliación, Zalmay Khalilzad) y se antojan tremendamente complicadas, porque, para empezar, los talibanes no reconocen al Gobierno de Kabul como legítimo, ya que dicen ser un Gobierno títere impuesto por fuerzas extranjeras. Las mayores dificultades de acuerdo se prevén en:

- Derechos y libertades de las mujeres.
- Libertades civiles en general y democracia.
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En general, los talibanes y el Gobierno de Kabul están completamente enfrentados en la visión que tienen de Afganistán, oponiéndose los primeros a cualquier tipo de elecciones y centrándose estos en la imposición de una estricta sharía.

Por otra parte, la violencia entre el Gobierno y los talibanes no solo se mantiene, sino que ha aumentado durante las conversaciones entre ambos, ya que el acuerdo entre EE. UU. y talibanes no requiere una reducción específica de la violencia, y la tensión continúa creciendo en las provincias donde Gobierno y talibanes luchan por ganar terreno. También se expone como explicación al aumento de la violencia que algunas facciones de los talibanes no están de acuerdo en absoluto con las conversaciones de

³ Las Federally Administered Tribal Areas (FATA) son las Áreas Tribales bajo Administración de Pakistán que comparten frontera con Afganistán. Disponible en: <https://www.loc.gov/resource/g7643f.ct003120/>

⁴ RUIZ ARÉVALO, J. M. «Las conversaciones de paz intra-afghanas. Fin del primer acto». *Global Strategy*. 9 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://global-strategy.org/las-conversaciones-de-paz-intra-afghanas-fin-del-primer-acto/> (Fecha de la consulta: 5/11/2020).

paz con el Gobierno de Kabul y podrían estar intentando boicotear estas reuniones aumentando exponencialmente la violencia (la media de ataques diarios iniciados por los talibanes había subido⁵ un 50 % en los meses de julio a septiembre con respecto a los tres meses anteriores, según un informe del SIGAR, inspector general Especial para la Reconstrucción de Afganistán).

Algunas voces críticas, tanto en EE. UU. como en Afganistán y la comunidad internacional, advierten de que, debido a la premura de la extracción de tropas norteamericanas del Estado afgano, los talibanes se han encontrado con una ventaja inicial en estas conversaciones intraafghanas⁶ y es por ello por lo que el presidente afgano, Mr. Ghani, podría estar retrasando las conversaciones. El presidente afgano ha pedido una resolución de la ONU en la que no se reconozca ni a los talibanes ni al Emirato Islámico de Afganistán. Se encuentran a la espera de que el presidente Biden y su equipo tomen decisiones sobre Afganistán, esperando que el nuevo equipo de política exterior norteamericano equilibre la balanza presionando a los talibanes y llegando a un acuerdo más favorable para los dirigentes de Kabul, aunque el equipo de Asuntos Exteriores del nuevo presidente ya se ha ido posicionando en cuanto a prioridades en el extranjero y cabe decir que Afganistán no está entre ellas, por lo que se podría adelantar que se continuará con la retirada de tropas norteamericanas, justificadas también porque la no consecución del acuerdo alcanzado por el expresidente Trump pondría en peligro tanto a las tropas como a los civiles extranjeros que quedaran allí.

Aunque las conversiones todavía están en los preliminares, sí se ha llegado ya a algún acuerdo, por ejemplo, la obligatoriedad de que los niños afganos tengan que estudiar al menos tres años en la mezquita o madrasa local, alegando el Gobierno, a través de su ministro de Educación, que esta medida se debe a que millones de niños en el país no tienen acceso a un colegio, pero siempre lo tienen a una mezquita o madrasa.

⁵ *Quarterly Report to the United States Congress. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.* Octubre de 2020. Disponible en: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-10-30qr.pdf> (Fecha de la consulta: 15/12/2020).

⁶ News Wires, «Taliban hails US troops drawdown from Afghanistan as good step», *France 24*, 18 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.france24.com/en/middle-east/20201118-taliban-hails-us-troop-drawdown-from-afghanistan-as-good-step?utm_source=iterable&utm_medium=email&utm_campaign=1734426 (Fecha de la consulta: 5/1/2021).

Consecuencias de la retirada de tropas de EE. UU. de Afganistán

Teniendo en cuenta que la retirada total de Afganistán podría no tener ningún beneficio en ninguno de los planos táctico, operacional ni estratégico, ni para EE. UU. ni para sus aliados, podemos prever algunas de las consecuencias de dicha retirada⁷:

La OTAN también se marcharía de Afganistán al quedar debilitada

El primer punto que hay que tener en cuenta a este respecto es que en los acuerdos alcanzados entre los EE. UU. y los talibanes se pacta que la salida de tropas extranjeras de Afganistán debe ser total⁸, es decir, incluye tanto a tropas norteamericanas como de OTAN, por lo que una continuación de la misión OTAN en este país sería vista por el régimen talibán como un incumplimiento de los acuerdos y señalaría como objetivos militares por parte de los talibanes a los miembros de la coalición atlántica en Afganistán.

La OTAN tiene en la actualidad algo menos de 12 000 soldados en Afganistán⁹, que fueron desplegados principalmente para apoyar a EE. UU. después de los ataques a las Torres Gemelas del 2001 y en su «guerra contra el terror», y, desde luego, una salida precipitada y descoordinada del país podría hacer perder parte de esa confianza que los aliados tienen puesta en Estados Unidos.

En la actualidad, los norteamericanos lideran la misión en el sur y el este del país, mientras que los italianos lo hacen en el oeste, los turcos en Kabul y los alemanes en el norte, pero la realidad es que la OTAN necesita los apoyos logísticos y las capacidades¹⁰, y sobre todo de extracción en caso de emergencia, de EE. UU. para continuar su misión de manera independiente, aunque los norteamericanos habrían asegurado estos apoyos

⁷ DOBBINS, James; CAMPBELL, Jason H.; MANN, Sean; MILLER, Laurent. «Consequences of a Precipitous US Withdrawal from Afghanistan», *RAND*, enero 2019. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE326.html> (Fecha de la consulta: 25/2/2020).

⁸ GEORGE, Susannah; DEYOUNG, Karen. «With Biden headed to White House, Afghan Government hopes for tougher stance on Taliban», *Washington Post*, 10 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghanistan-peace-talks-biden/2020/11/09/713498e0-1de5-11eb-ad53-4c1fda49907d_story.html (Fecha de la consulta: 10/11/2020).

⁹ OTAN/NATO, «NATO and Afghanistan», 13 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm#:~:text=As%20of%20August%202020%2C%20RSM.and%20Laghman%20in%20the%20east (Fecha de la consulta: 14/9/2020).

¹⁰ TOMS, Laurent. «NATO will continue its Afghanistan mission despite US drawdown», *Washington Times*, 18 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.washingtontimes.com/news/2020/nov/18/nato-will-continue-mission-afghanistan-despite-us/> (Fecha de la consulta: 18/11/2020).

todo el tiempo que la OTAN necesitara hasta su posible retirada, que, suponiendo se decidiera en mayo, todavía les llevaría un mínimo de seis meses este repliegue definitivo.

Obviamente, la paulatina reducción de ambos contingentes irá incrementando las zonas del país donde se dejará de entrenar y apoyar a la policía y Ejército de Afganistán, perdiendo estas fuerzas importantes capacidades a la hora de contrarrestar posibles ataques, ya sean de los talibanes o de grupos extremistas como ISISK. A colación de esto último, la paulatina reducción de personal que se irá llevando a cabo en Afganistán también mermará las principales agencias civiles de inteligencia, especialmente las norteamericanas, reduciendo así la capacidad de monitorizar y observar las actividades de los grupos extremistas como Al Qaeda e ISISK.

También habría que tener en cuenta la progresiva reducción que se daría en el país de diplomáticos extranjeros, personal de agencias de ayuda y ONG y otros muchos civiles que, ante las reducciones de tropas extranjeras, y por lo tanto de seguridad en general, optarán por abandonar definitivamente el país afgano. No se puede decir que la seguridad de estos civiles sea responsabilidad directa de OTAN y EE. UU., pero sí que los militares proveen de avisos de amenaza mediante su inteligencia, apoyo esencial en caso de evacuación, y sobre todo la seguridad que estas tropas aportan en el país a la seguridad relativa de los civiles¹¹.

La embajada norteamericana en Afganistán podría servir de ejemplo, siendo una de las más grandes del mundo y donde trabajan más de 1000 personas, teniendo esta cantidad que verse notablemente reducida por las dificultades de una posible extracción de emergencia que supondría este número de personas sin unos medios permanentes en el país.

En la actualidad, la OTAN está esperando a que el nuevo Gobierno norteamericano se pronuncie sobre qué va a hacer en Afganistán. *A posteriori* tendría que decidir si quedarse aun si Estados Unidos abandonara completamente el país, y esto supondría una llamada a sus miembros para llevar más medios humanos y militares a Afganistán, teniendo cada país que estudiar este nuevo aporte que les demande la organización.

¹¹ DOBBINS, James; CAMPBELL, Jason H.; MANN, Sean; MILLER, Laurent, *op. cit.*

¿Colapso económico del país y del Gobierno?

La drástica reducción o extracción total de tropas de la OTAN y EE. UU. conllevaría una notable reducción del apoyo económico al Estado afgano y, aunque en noviembre de 2020¹² la Conferencia de Ginebra ha concedido 1200 millones de dólares para ayudas en Afganistán, todo parece depender de cómo se desarrollen las conversaciones de paz para la continuación del apoyo financiero al país.

La salida unilateral militar de EE. UU. no tiene que significar el abandono económico del país, pero la capacidad de los organismos internacionales de supervisar las ayudas internacionales se reduciría sustancialmente, llevando a los países donantes a replantearse la financiación del país ante la ausencia de supervisión en uno de los países más corruptos del mundo (Afganistán ocupa el puesto 173 de 180 en el índice general mundial de corrupción)¹³.

Por otra parte, alrededor del 50 % del presupuesto del Estado afgano y el 90 % de lo que cuesta mantener al Ejército y policía del país son provistos por donantes internacionales¹⁴, por lo que la reducción de financiación repercutiría, primero, en las capacidades directas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad afganos; y, después, y también a consecuencia de la primera, en la legitimidad e influencia del Gobierno central con las regiones y la periferia, a las que mantenía «bajo control» gracias al apoyo económico y militar que Kabul les prestaba y que ahora, al reducirse dicha financiación, dichas regiones recuperarán poco a poco ese poder y autonomía del que disfrutaban antes de la intervención militar extranjera, y moviéndose, por lo tanto, el centro de poder desde el centro a la periferia¹⁵.

¹² Parlamento Europeo, *Preguntas parlamentarias*. «Compromiso de la UE en favor de Afganistán en la conferencia de Ginebra de 2020, 24 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2020-000083_ES.html (Fecha de la consulta: 15/1/2021).

¹³ DOBBINS, James; CAMPBELL, Jason H.; MANN, Sean; MILLER, Laurent, *op. cit.*

¹⁴ BYRD, William; FARAHI, Zaman. «Improving Afghanistan's public finances in 2017-2019», *United States Institute for Peace*, 18 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2018/04/improving-afghanistans-public-finances-2017-2019-raising-revenue-and-reforming> (Fecha de la consulta: 7/6/2020).

¹⁵ DOBBINS, James; CAMPBELL, Jason H.; MANN, Sean; MILLER, Laurent, *op. cit.*

La responsabilidad de la seguridad volverá paulatinamente a manos de las milicias regionales y señores de la guerra, provocando una guerra civil

A consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, y sobre todo en las regiones de mayoría pastún, se podría producir una transferencia de miembros del Ejército y la policía afgana a las milicias regionales, que volverían a establecer el control sobre la policía y otras instituciones y también utilizar los fondos nacionales para su propio uso. Esta dispersión de poder se iría acrecentando a medida que el Gobierno fuera perdiendo la capacidad de pagar y equipar a sus cuerpos de seguridad¹⁶.

El escenario anterior nos podría llevar a una nueva compartimentación de Afganistán donde los señores de la guerra y líderes regionales lucharían para controlar la riqueza del Estado. Como vemos en la figura 1, hay actualmente zonas de claro dominio gubernamental y otras de claro dominio talibán, pero hay otras muchas donde las partes están enfrentadas para hacerse por el control de estas regiones, pudiendo incluso llegar el conflicto a la capital, Kabul.

En un escenario con tantas partes e intereses diferentes involucrados, el conflicto se extendería a lo largo y ancho del país, provocando una nueva guerra civil en Afganistán con un escenario similar al de Siria, donde los talibanes en este caso serían una facción más de las partes enfrentadas en la guerra.

Hay que tener en cuenta en este escenario que los talibanes no son un grupo homogéneo, son más bien un conglomerado de grupos con diferentes agendas y que, además, no controlan todas las áreas que están fuera de las manos del Gobierno central. El caso de la reciente escisión entre los tayikos y uzbekos en Afganistán, que significaría un noroeste del país mucho más combatiente de lo que hasta ahora se había mostrado.

¹⁶ DOBBINS, James; CAMPBELL, Jason H.; MANN, Sean; MILLER, Laurent, *op. cit.*



Figura 1. Áreas de control en Afganistán. Fuente. *Washington Post*, elaboración *Long War Journal*. Áreas de control talibán y áreas en disputa en febrero de 2020.

Los grupos extremistas, como Al Qaeda y el Dáesh, se ven beneficiados en cuanto a reclutamiento, organización

Si hay alguien que pueda salir beneficiado de un escenario de guerra civil, vacíos de poder y situaciones de hambre y desesperación en la población civil, esos son grupos extremistas como Al Qaeda e ISISK.

En este tipo de situaciones en Estados fallidos o semifallidos es donde, sin duda, los grupos extremistas yihadistas se encuentran más cómodos, tienen una mayor facilidad de reclutamiento debido a las carencias que ofrece el Estado y posibilidades casi infinitas de organización o reorganización ante la falta de presión gubernamental. Una dejadez por parte de Occidente sobre la vigilancia de este escenario podría llevar al país a una situación similar a la previa a los atentados de 2001, donde Afganistán era un santuario para reclutar, entrenar, organizar y, como vimos finalmente, preparar atentados terroristas contra Occidente.

Los talibanes

Se estima que la coalición internacional y el Gobierno afgano han matado entre 20 000 y 35 000 talibanes desde que entraron en el país las tropas norteamericanas y aliadas en 2001, pero es un hecho que en la actualidad controlan más terreno en el país que cuando los primeros soldados norteamericanos llegaron en 2001¹⁷.

Los talibanes de Afganistán han tenido dos objetivos principales que llevar a cabo desde que fueron expulsados del poder:

- Expulsar a las fuerzas extranjeras del país.
- Restablecer un Gobierno plenamente islámico organizado mediante la sharía.

Estos objetivos son los que, entre otras razones, han mantenido vivo a este grupo desde 2001, a pesar de los incesantes ataques militares de EE. UU. y sus aliados durante ya casi veinte años, y que finalmente han llevado a las dos partes a una mesa de negociación que los talibanes ya están vendiendo como una aplastante victoria sobre Occidente.

Pero ¿cuál ha sido la causa de esta «victoria» a base de resiliencia talibán? Son muchas y variadas, políticas y militares. Expertos militares¹⁸ afirman que entre las causas están: la adaptación de los milicianos talibanes a las tácticas norteamericanas, la incasable vuelta a la lucha después de sufrir miles de bajas, la falta de apoyo de Pakistán en las regiones fronterizas que los talibanes han usado como santuario, la «distracción» de medios militares y económicos hacia Irak, permitir la reorganización de la insurgencia entre los años 2003-2009 y 2014-2019, e incluso una falta de coordinación entre OTAN y EE. UU. para dirigir sus esfuerzos a un mismo objetivo.

Todo ayudado por una gran capacidad de reclutamiento de estos que, según la narrativa talibán, vendría respaldada por la crueldad para con los civiles que han mostrado tanto el Gobierno afgano como los militares norteamericanos (refiriéndose en este caso a las atrocidades cometidas por algunas milicias entrenadas y pagadas por la CIA¹⁹), pero que

¹⁷ ROGGIO, Bill; GUTOWSKI, Alexandra. «Mapping Taliban Control in Afghanistan», *Long War Journal*. Disponible en: <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

¹⁸ General Donald Bolduc, «Short-Sighted political strategy and other reasons the war in Afghanistan failed», *SOFREP*, 8 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://sofrep.com/news/nine-reasons-the-war-in-afghanistan-failed/> (Fecha de la consulta: 8/12/2020).

¹⁹ FERROZ, Emran. «Atrocities pile up for CIA-Backed Afghan paramilitary forces», *Foreign Policy*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/11/16/afghanistan-khost-protection-forces-cia-us-pullout-taliban/> (Fecha de la consulta: 16/11/2020).

en mayor medida se debe a la gran capacidad de reclutamiento de jóvenes del medio rural (el 75 % de los afganos viven en áreas rurales y alrededor de 7000 escuelas no tienen un edificio donde impartir las clases), que por las enormes diferencias económicas (el 90 % de los afganos viven bajo el umbral de la pobreza, 1,90 dólares diarios²⁰) entre el campo y la ciudad y por la percepción de corrupción del Gobierno afgano se sienten atraídos por la narrativa talibán. Una narrativa que en la actualidad está teniendo su *momentum* debido a la explotación de los acuerdos de paz conseguidos en Doha con los norteamericanos, en los que la población ha visto como el Ejército norteamericano va retirándose y cerrando bases y el nivel de la violencia se mantiene o incluso aumenta. Efectivamente, muchos afganos se «convierten» en talibanes en estos días porque están seguros de que los talibanes se van a hacer pronto con el poder en todo Afganistán.

Algunos jefes talibanes podrían tener la impresión de haber ganado la guerra y ven esta negociación como «unas condiciones de la rendición», y estarían usando las conversaciones intraafghanas para ganar tiempo y esperar al 1 de mayo, que es la fecha límite para que las tropas norteamericanas y extranjeras hayan abandonado completamente el país. Un abandono completo de las tropas extranjeras de Afganistán podría llevar a que los talibanes fueran perdiendo gradualmente su interés en las conversaciones y acuerdos de paz, comenzando a extender su control sobre cada vez más territorio y población en Afganistán, consolidando sus feudos rurales de mayoría pastún en el sur y este del país y aumentando probablemente su agresividad en las regiones de mayoría no pastún en el norte y oeste del país, incluyendo las áreas urbanas. Otras facciones talibanes, sin embargo, las llamadas de «línea dura», todavía tienen la confianza de que pueden alcanzar sus objetivos militarmente, es decir, mediante la fuerza²¹.

El caso es que surgen dudas sobre una aceptación más o menos homogénea del acuerdo de paz que se está negociando y la cuestión es si tienen los talibanes un *command and control* suficientemente fuerte como para controlar todas sus facciones,

²⁰ Banco Mundial, LAC equity Lab: Pobreza. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty#:~:text=El%20Grupo%20del%20Banco%20Mundial,ciento%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20mundial>. (Fecha de la consulta: 13/9/2020).

²¹ United Nations, Security Council, *Eleventh report Analytical Support and sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2501 (2019) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan*, 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.undocs.org/S/2020/415> (Fecha de la consulta: 12/6/2020).

incluyendo las más disidentes, en todo el territorio afgano, acatando las órdenes y directrices impuestas por el mando. Un ejemplo podría ser que, cuando se lleve a cabo el acuerdo de paz, algunas facciones talibanes no quieran luchar contra el ISISK por similitud de ideologías o intereses.

También en Afganistán habitan los Foreign Fighters provenientes de Pakistán, que, según Naciones Unidas²², ascenderían en número a entre 6000 y 6500²³, y que la mayoría pertenecería a Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP) y se han responsabilizado de algunos atentados importantes en Pakistán. Estos combatientes extranjeros, a su vez, proveen de milicianos a otros grupos de la región como Jamaat-ul-Ahrar (JuA) y Lashkar-e-Islam, además de que muchos de sus miembros se han unido a las filas del ISISK.



Figura 2. Control talibán en Afganistán. Fuente. *FDD's Long War Journal*. Control del territorio afgano por los diferentes actores en mayo de 2020.

²² United Nations, Security Council, *Twenty-sixth report of the analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted to resolution 2368 (2017) concerning ISIL (Daesh), Al-Qaida and associated individuals and entities*, 23 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.undocs.org/S/2020/717> (Fecha de la consulta: 12/6/2020).

²³ United Nations, Security Council, *Twenty-sixth report...*, *op. cit.*

Los talibanes y Al Qaeda

Existe un hecho incontestable y es que, al contrario de lo que imponen los acuerdos de paz de Doha, los talibanes ni condenan ni cortan sus vínculos con el grupo terrorista Al Qaeda. El último informe de la Organización de Naciones Unidas dirigido al Consejo de Seguridad de esta organización²⁴, del 19 de mayo de 2020, afirma que «las relaciones entre los talibanes, especialmente la Red Haqqani y Al Qaeda, siguen siendo estrechas y se basan en la amistad, una historia de lucha compartida, la afinidad ideológica y los matrimonios entre miembros de ambos grupos». Es cierto que se han detectado ciertas distensiones entre la organización que fundó Bin Laden y los talibanes, ya que en ambas partes existen facciones muy contrarias a los acuerdos con los norteamericanos.

Al Qaeda tendría, según este informe de la ONU, entre 400 y 600 operativos en 12 provincias de Afganistán, y aunque Ayman al-Zawahri podría estar muerto según medios pakistaníes y el expresidente Trump podría haber estado llevando a cabo una campaña «degradando» la presencia y actuales capacidades de Al Qaeda en Afganistán para encubrir la «agresiva» retirada de militares que está llevando a cabo, la realidad sigue siendo que Al Qaeda tiene capacidad, aunque más limitada, para actuar, reclutar y financiarse.

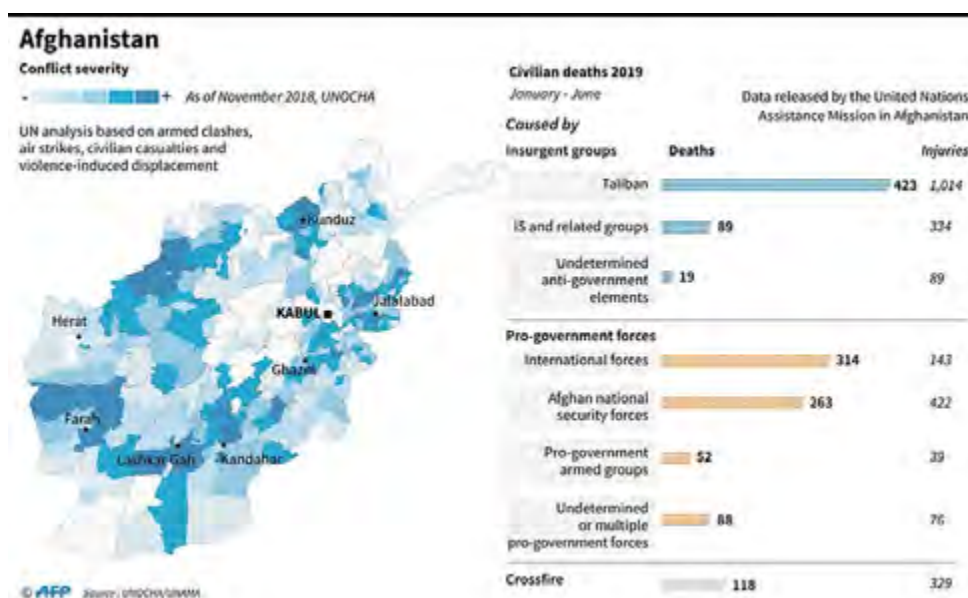


Figura 3. Nivel de gravedad del conflicto en Afganistán. Fuente. AFP. UNOCHA-UNAMA. Comparación de bajas mortales según quién ha sido el responsable.

²⁴ United Nations, Security Council, *Eleventh report...*, *op. cit.*

Los talibanes y el negocio del opio

El acuerdo alcanzado entre EE. UU. y los talibanes no hace referencia en ningún momento al tema de la droga en Afganistán, que proporciona más de 500 millones de dólares a las regiones talibanes. Hay que recordar que Afganistán es el mayor productor de opio y proporciona el 90 % del opio mundial, con unas exportaciones anuales estimadas entre 1500 y 3000 millones de dólares. El opio supone para Afganistán casi un tercio de su PIB y provee unos 600 000 puestos de trabajo en el país²⁵.

Los talibanes cobran a los traficantes de droga impuestos para financiarse, a pesar de que la sharía les prohíbe ese tipo de sustancias, llegando a suponer el 60 % de las finanzas de este grupo. Podemos afirmar que los beneficios económicos de la heroína acaban financiando en mayor o menor medida a los talibanes, Al Qaeda y ISKP.

Los EE. UU. intentaron parar este método de financiación de los talibanes y lanzaron, en 2014, la Operación Iron Tempest contra el opio en Afganistán, pero esta misión tuvo poco éxito debido, principalmente, a lo fácil que le supone a los afganos volver a crear laboratorios de la droga, confirmando un estudio posterior que los afganos eran capaces de reponer los «laboratorios» en cuestión de días, por la simplicidad de material que requiere la elaboración de esta droga.

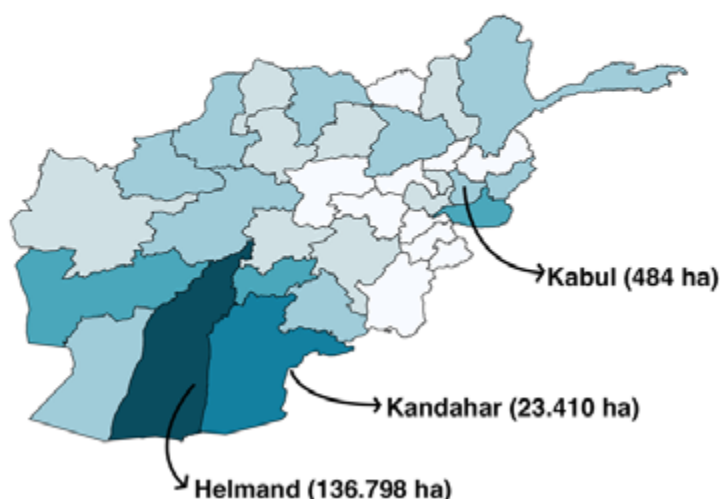
Los últimos informes sobre este tema avisan que los afganos se están pasando de la heroína a la metanfetamina, que es más barata, y que, además, la metanfetamina afgana se está exportando a Asia y Australia y podría llegar en breve a Europa.

²⁵ ROWLATT, Justin. «How the US military's opium war in Afghanistan was lost», *BBC*, 25 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47861444> (Fecha de la consulta: 7/9/2020).

Cultivo de amapola de opio en Afganistán por provincia (2018)

Cultivo de amapola (hectáreas)

- Libre de amapola
- Menos de 1.000 ha
- 1.001 - 10.000 ha
- 10.001 - 20.000 ha
- 20.001 - 30.000 ha
- Más de 30.000 ha



Fuente: Encuesta UNODC Afganistán sobre el opio

BBC

Figura 4. Cultivo de amapola de opio en Afganistán por provincia. Fuente. Encuesta UNODC Afganistán sobre el opio a través de BBC.

Biden, ¿cambio de estrategia?

Políticamente, existe mucha divergencia de opiniones en EE. UU. sobre si salir o no de una manera definitiva de Afganistán, y todo ello en un contexto donde Oriente Medio no ha sido un actor relevante en la política estadounidense en el año 2020, es decir, no se le da tanta importancia en cuanto a política exterior americana se refiere²⁶.

La tendencia es, desde el presidente Obama, la de ir reduciendo tropas en estos escenarios, y teniendo en cuenta que Estados Unidos tiene unos 200 000 soldados destinados fuera de sus fronteras, podemos ver que, en los escenarios más candentes

²⁶ TEPPERMAN, Jonathan. «Can Biden end American's forever wars?», *Foreign Policy*, 19 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/11/19/can-biden-end-americas-forever-wars/> (Fecha de la consulta: 19/11/2020).

de la guerra contra el terror (Afganistán, Siria, Irak y Somalia), el Ejército norteamericano cuenta ahora mismo con menos de 10 000 soldados en total²⁷.

La reducción actual de tropas impuesta por el expresidente Trump se está llevando a cabo, y en la actualidad (febrero de 2021) quedan 2500 soldados norteamericanos en Afganistán (en estas cifras no se cuentan los *contractors* o trabajadores externos, americanos o no, que trabajan para el Gobierno y el Ejército de Estados Unidos en Afganistán), una cifra que la mayoría de los militares y estrategas tildan de insuficiente para garantizar la seguridad y estabilidad, tanto del país, como de los organismos extranjeros que trabajan en el Estado afgano. Esto da pie a una duda muy razonable: ¿cómo pretende presionar EE. UU. a los talibanes para mantener los principios clave del acuerdo firmado en Doha y cómo va a apoyar al Gobierno afgano con el mismo fin? Por el momento, EE. UU. ha cerrado diez bases desde que se firmó el acuerdo con los talibanes y es obvio que, cuanto menor es la presencia militar americana, más vulnerables son las fuerzas gubernamentales afganas. De todas formas, son muchos los que confían que con la entrada de Biden en el escenario se producirán algunos cambios a favor del afgano.

Si quedaran finalmente los 2500 soldados en Afganistán ¿serían suficientes para llevar a cabo las tareas mencionadas anteriormente? Esta nueva y reducida misión se llevaría a cabo desde dos únicas bases principales y sus objetivos se centrarían básicamente en:

- Operaciones antiterroristas (el objetivo de las nuevas misiones americanas serían principalmente terroristas *senior level*, con ambiciones internacionales).
- Consejo a altos cargos afganos.
- Vigilancia y ataques aéreos contra el ISISK.
- Apoyo a fuerzas de seguridad afganas.

La «patata caliente» que Trump ha dejado a Biden es obvia²⁸, ya que, de cumplir Biden el acuerdo, saca al resto de tropas en mayo y Kabul termina cayendo en manos de los

²⁷ CORDESMAN, Antony H. «Judging the Impact of US Force Reduction in Afghanistan, Irak and Syria», *Center for Strategic and International Studies*, 16 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/judging-impact-us-force-reductions-afghanistan-irak-and-syria> Fecha de la consulta: 5/10/2020).

²⁸ LAKE, Eli. «Trump's Afghan Troop Withdrawal Puts Biden in a Jam», *Bloomberg*, 18 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-11-18/trump-s-afghanistan-troop-withdrawal-puts-biden-in-a-jam?sref=TP1pJelF> (Fecha de la consulta: 4/12/2020).

talibanes, volviendo Afganistán a la guerra civil. Biden será el culpable, pero, si por el contrario, Biden mantiene y refuerza las tropas en Afganistán, se le podrá acusar de enviar soldados americanos a una guerra interminable.

Biden, con una larga y experimentada carrera en Asuntos Exteriores, aboga por una nueva política de despliegues: en vez de grandes y numerosas fuerzas en largas misiones, pasaría a un relativamente pequeño número de fuerzas, predominantemente de operaciones especiales, con el sistema *tracking and killing* que Estados Unidos ha estado utilizando en los últimos años y que propone, en vez de las misiones largas y numerosas y que les ha dado buenos resultados y como ejemplos tenemos la eliminación de algunos elementos terroristas de muy alto nivel:

- Abu Bakr Al-Baghdadi en noviembre de 2019.
- Qassim Al-Rimi, líder de AQAP, en febrero de 2020.
- Sayyaf al-Tunsi en septiembre de 2020.
- Khaled al-Aruri, de al-Qaeda, en junio de 2020.

Todo esto está sucediendo en un momento en el que el presidente Biden toma las riendas del país y que puede hacer los cambios en política exterior que crea oportunos, como sería en este caso la participación de tropas americanas en las *forever wars*.

¿Cuál sería el número ideal de tropas en Afganistán para garantizar que el país no colapse? Algunos expertos dan la cifra de 4500 mínimo, mientras que John Stavridis, antiguo jefe militar de la OTAN, sitúa en 10 000 el número de tropas de EE. UU. y la OTAN para presionar a los talibanes de una manera efectiva para un acuerdo de paz. Otros expertos relacionados opinan que con 3000 norteamericanos y 3000 de la OTAN, y manteniendo el nivel de financiación, también se podría evitar que Afganistán cayera en manos talibanes y en guerra civil.

Por otra parte, la solución al problema afgano desde un enfoque integral en que la diplomacia con los países vecinos tendría vital importancia. China ha propuesto a EE. UU. un entrenamiento conjunto de los oficiales afganos y esta es una posibilidad que se le presenta a Biden. Cabe tener en cuenta que Afganistán limita por el norte con la provincia china de Xinjiang Uighur, donde China ha impuesto un régimen draconiano a los musulmanes. Este miedo de China a la seguridad y permeabilidad de su frontera podría llevar a EE. UU. y China a colaborar en Afganistán en el futuro.

Otros actores como Rusia, Arabia Saudí están esperando una oportunidad para entrar en el escenario afgano si EE. UU. lo abandona totalmente, pero quizá son ellos precisamente los que tienen la llave de solucionar el problema en Afganistán, abordando el problema desde dicho enfoque integral, invitando a estos países a ser parte de la solución y no del problema.

ISISK en Afganistán

La posibilidad de que la franquicia del Dáesh en esta región, el ISISK, se asiente y utilice Afganistán como lugar de reclutamiento, financiación y entrenamiento se ha convertido en la verdadera pesadilla de Occidente y, aunque se podría decir que el Dáesh es enemigo de todo el mundo, no podemos descartar algunas colaboraciones de organizaciones e incluso Gobiernos con este grupo terrorista²⁹. De hecho, la existencia del ISISK podría estar siendo usada por el Gobierno afgano para culpar a los talibanes de cometer los mismos actos terroristas y con su misma narrativa, para perjudicarlos de cara a la opinión pública, que en los últimos tiempos se está posicionando de nuevo del lado de los talibanes ante la falta de protección del Gobierno de Kabul para con sus ciudadanos.

Según un equipo de supervisión de Naciones Unidas³⁰, ISISK tendría unos 2200 miembros en Afganistán y, aunque la mayoría de grupos en Afganistán se alían con los talibanes, también los hay, como el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU), que a veces provee de milicianos las filas del ISISK y que cuenta, según el mismo informe de ONU, con unos 140 milicianos.

En un escenario tan complejo como este puede pasar cualquier cosa, y, de hecho, se piensa que los talibanes y el ISISK, a pesar de ser enemigos, podrían estar colaborando para ciertos ataques, especialmente en el ámbito logístico³¹, aunque no hay pruebas definitivas de esto. Es importante recordar que el ISISK promociona la yihad global,

²⁹ JADOON, Amira. «Islamic state in Khorasan: Attempting to absorb rival groups», *Center for Global Policy*, 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://cgpolicy.org/articles/islamic-state-in-khorasan-attempting-to-absorb-rival-groups/> (Fecha de la consulta: 5/10/2020).

³⁰ United Nations, Security Council, *Twenty-sixth report...*, *op. cit.*

³¹ GEORGE, Susannah. «Clashing assessments of links between Taliban and Islamic State point to problems for Afghanistan's peace process», *Washington Post*, 30 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghanistan-taliban-islamic-state-peace-process/2020/05/30/c61dbda2-9f8a-11ea-be06-af5514ee0385_story.html (Fecha de la consulta: 30/5/2020).

mientras que los talibanes la promocionan solo dentro de Afganistán, por lo que Occidente estaría más interesado, *a priori*, en controlar a los acólitos del Dáesh en esta región.

La crueldad que muestra en sus acciones el ISISK, como el ataque a la planta de maternidad en Kabul del pasado mayo de 2020, en el que mataron indiscriminadamente a mujeres y niños recién nacidos, nos da una idea de lo que serían capaces de hacer sin una presión militar y policial suficiente que controle y limite sus actuaciones.

Los enemigos de ISISK en Afganistán serían:

1. Los talibanes.
2. Tehrik-i-Taliban (TTP), talibanes pakistaníes.
3. Al Qaeda.
4. Red Haqqani.
5. Minoría chií en Afganistán.

El ISISK, que está principalmente en las provincias de Nangarhar y Kunar (provincias fronterizas con Pakistán al este de Kabul³²), liderado actualmente por Shahab al-Muhajir, es el gran beneficiado de la decadencia de Afganistán, ya que el desgobierno les facilita su actuación e incluso implantación en algunas zonas, debido a la radicalización que están llevando a cabo en áreas rurales.

Además, los franquiciados del Dáesh en esta región aprovechan sus atentados para generar desconfianza entre los talibanes y el Gobierno afgano. Al no hacerse responsable de algunas de sus acciones, siembra la duda y la desconfianza entre ellos con vistas a las actuales conversaciones, aunque funcionarios del Gobierno afgano aseguran que el proceso de paz será tremendamente beneficioso para la lucha contra el ISISK, ya que por fin todas sus capacidades se orientaran a combatir a este grupo terrorista.

³² Mapas del Mundo, «Afganistán. Mapa político». Disponible en: <https://espanol.mapsofworld.com/continentes/asia/afghanistan/> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

Las víctimas civiles, un vector para tener en cuenta

Alrededor de 157 000 personas (43 000 de ellos civiles) han sido asesinadas en Afganistán entre 2001 y 2019. En los años 70, 80 y 90, los muertos fueron 500 000³³, y para tener un dato más actual, el jefe de la inteligencia afgana acaba de publicar que durante el año 2020 los talibanes realizaron más de 18 000 ataques en Afganistán³⁴. Debido a la continua violencia que asola el país, las últimas encuestas realizadas por organismos internacionales aseguran que el 90 % de la población civil afgana está muy descontenta con el Gobierno afgano, porque no los puede proteger de la violencia y el terrorismo, además siendo este el objetivo último de los talibanes, convencer a la población que el Gobierno central es incapaz de proteger a sus propios ciudadanos y facilitando el reclutamiento de ciudadanos en favor de los talibanes y otros grupos extremistas.

El Peace Security Index nos arroja algunos datos sobre Afganistán:

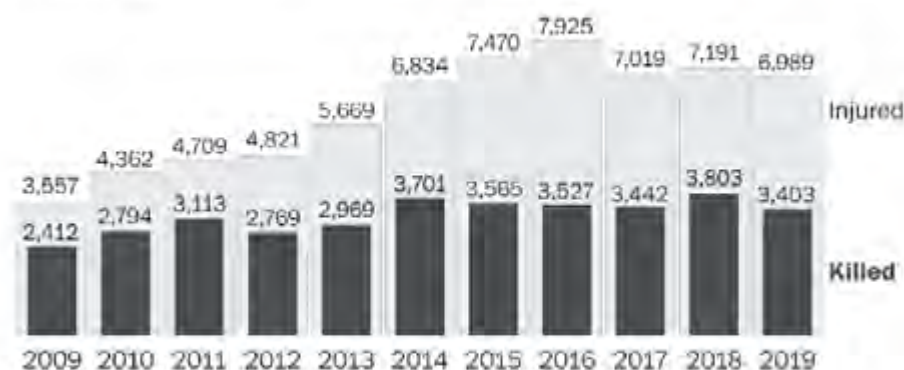
- Afganistán es el peor país del mundo para las mujeres, solo después de Siria.
- Solo el 16 % de las mujeres trabaja (el peor del mundo).
- El 60 % de las niñas se casan antes de los 19 años (entre los 15 y los 16 años).

³³ WHITLOCK, Craig. «At War With the Truth», The Afghanistan Papers, *Washington Post*, 9 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/> (Fecha de la consulta: 5/6/2020).

³⁴ «Afghan peace talks resume as bloodshed continues», *The Economic Times*, 3 de junio de 2021. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/afghan-peace-talks-resume-as-bloodshed-continues/articleshow/80080988.cms?from=mdr> (Fecha de la consulta: 20/1/2021).

Thousands of civilian casualties annually in Afghanistan

The U.N. has counted more than 100,000 civilian casualties in Afghanistan since it began documentation in 2009.



Source: United Nations Assistance Mission in Afghanistan
ADRIAN BLANCO/THE WASHINGTON POST

Chart of civilian casualties in Afghanistan, 2009-2019

Figura 5. Bajas de civiles en Afganistán por año. Fuente. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Gráfico de civiles muertos y heridos en Afganistán de 2009 a 2019.

Todas estas cifras tienen una equivalencia en número de muertos, y también en otra de las características del escenario afgano: los refugiados que huyen de la guerra y la violencia. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados³⁵, actualmente hay 4,6 millones de afganos que viven fuera de su país (de una población de unos 35 millones), de los cuales 2,7 son refugiados registrados y, de estos refugiados «legales», 1,4 millones viven en Pakistán y un millón en Irán, aunque estos dos Estados afirman que esas cifras no son reales y que, en realidad, viven muchos más. Casi la mitad de estos refugiados son niños que están solos y son menores de 14 años. Pero, aunque Irán y Pakistán acogen al 90 % de los refugiados afganos en el mundo, también son un grupo muy representativo en Europa. De hecho, la población afgana representa el mayor grupo por nacionalidad de los solicitantes de asilo que actualmente llegan a Europa³⁶.

³⁵ ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «Tras cuatro décadas de desplazamiento, ACNUR llama a reavivar la esperanza para millones de refugiados afganos», 11 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2020/2/5e42d5904/tras-cuatro-decadas-de-desplazamiento-acnur-llama-a-reavivar-la-esperanza.html> (Fecha de la consulta: 5/9/2020).

³⁶ ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, «Tras cuatro décadas...», *op. cit.*

Una de las claves que siempre acompaña al tema de los refugiados es la educación de estas personas que se encuentran fuera de su hogar, ya que el principal objetivo de un refugiado es volver a su país, a su casa. En el caso afgano la situación es bastante dramática, porque ni Irán ni Pakistán tienen o prestan los recursos necesarios para empoderar a estos refugiados con vistas a su educación y formación con el objetivo de mejorar su país cuando estos puedan regresar.

Conclusiones

Una vez analizada la situación actual, podemos decir que, en pocas semanas, el presidente Biden tendrá que decidir entre la retirada de tropas definitiva en mayo, con el consiguiente peligro de un creciente conflicto que podría derivar en guerra civil.

Quedarse con una fuerza reducida para, aparte de realizar operaciones antiterroristas, servir de presión para que los talibanes cumplan los acuerdos, o incluso aumentar los efectivos si le parece que los 2500 no son suficientes para llevar a cabo su estrategia.

Quizá se está buscando una decisión binaria (quedarse o irse), cuando la solución va a llegar seguramente en opciones intermedias que no van a contentar a todas las partes.

Es cierto que no hay solución militar en Afganistán, y EE. UU. no puede quedarse para siempre, pero saliendo de manera abrupta y desorganizada puede desestabilizar todo el país, especialmente cuando se están llevando a cabo unas conversaciones de paz que pueden ser cruciales para el futuro de este Estado. Hay que dejar al país en la mejor situación posible, porque todo lo que no se acerque a esto significaría tener que regresar a Afganistán por razones similares a las de 2001.

La solución a este complejo escenario solo llegará si nos preguntamos primero qué es lo que se quiere conseguir en Afganistán:

- ¿Estamos buscando un acuerdo de paz que se lleve realmente a cabo?
- ¿Que no quede ningún soldado extranjero en el país?
- ¿Quizá mantener una fuerza suficiente para evitar la propagación terrorista y que los extremistas no lleguen a Occidente?
- ¿Ayudar a que el país no colapse y se convierta de nuevo en terreno fértil para extremistas?

Una vez se acuerde el objetivo de saber qué es lo que queremos para este Estado, se tendrá que empezar a pensar qué herramientas son las necesarias para tal objetivo.

Además de estas, otras preguntas surgen a raíz de la retirada de Occidente de Afganistán: ¿puede EE. UU. defender su país del terrorismo sin estar físicamente en Afganistán? ¿Siempre va a existir una insurgencia y terrorismo en Afganistán?

Y es que, cuanta más información tenemos de este escenario, mayor es el número de dudas que nos surgen sobre su futuro y el de este acuerdo de paz por el que se está trabajando. Los talibanes también se están jugando su futuro en este país, puesto que un incumplimiento tácito de los acuerdos, en forma de apoyo a Al Qaeda, supondría una nueva intervención, y más drástica si cabe, por parte de EE. UU. y los aliados, por lo que cabe otra cuestión: ¿se arriesgarán los talibanes a cooperar de manera activa con Al Qaeda? Lo que sí parece obvio es que los talibanes están llevando a cabo actualmente una campaña sangrienta para deslegitimizar al Gobierno afgano y convencer a la población de que su Gobierno no puede protegerlos, además de conseguir mayores concesiones por parte del actual Gobierno y eliminar a las voces más discordantes con los talibanes, tratándose, las últimas víctimas, de periodistas, trabajadores de derechos humanos, funcionarios; o se podría tratar también de acciones realizadas por traficantes de drogas, especuladores y funcionarios del Gobierno corruptos que querrían evitar a toda costa las reformas que el actual Gobierno está proponiendo en la conversaciones, según los propios analistas militares afganos.

ISISK y Al Qaeda están activos en Afganistán y no les interesa el acuerdo de paz si se llevara a cabo en los términos pretendidos, ya que los talibanes dejarían de apoyar a Al Qaeda, por un lado; y, por el otro, la estabilidad del país daría suficiente cobertura a las fuerzas gubernamentales para dedicarse a combatir al ISISK, por lo que hay que tener en cuenta a estos dos grupos y sus más que posibles acciones para modificar el rumbo, en su propio interés, de las actuales conversaciones de paz.

La retirada total de tropas norteamericanas en Afganistán significaría una «ayuda» para la propaganda de Al Qaeda e ISISK, porque se atribuirían de inmediato dicha salida de las tropas extranjeras y podría ser, en general, una retirada más desastrosa que la de Obama de Irak en 2011, dejando un país arruinado y pasto de extremistas e intereses internacionales, es decir, el lugar ideal para extremistas y yihadistas globales.

Óscar Ruiz Pérez

Militar de Infantería de Marina destinado actualmente en el Cuartel General de la OTAN en
Bélgica

Pilar Rangel Rojas

Profesora asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la
Universidad de Málaga

Pensar en el siglo XXI, limitaciones VUCA

Resumen:

El conocer la realidad de un hecho, tal como es, sin distorsiones ni desinformaciones, además de forma oportuna, siempre ha sido una aspiración organizativa que luego ha aportado beneficios. La calidad de los informes, la calidad de las personas, de los equipos, etc., todo puede ayudar a mejorar la interpretación de los sucesos y acercarnos a ese entendimiento de la realidad; más si necesitamos valoraciones o no somos testigos directos del suceso. Aspectos por mejorar y vulnerabilidades presentes en el entorno VUCA que nos ha tocado vivir con el objetivo de pensar adaptándonos a nuestro tiempo.

Palabras clave:

Entorno, cambio, realidad, procedimientos, equipo, VUCA.

***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.

Think in XXI Age, the VUCA limitations

Abstract:

Knowing the reality, as it is, avoiding distortions or misinformation, as well as with opportunity, has always been an organizational aspiration that brought benefits. The quality of the reports, the quality of the people, the teams, everything can help to improve the interpretation of events and to understand better the reality, important if we are not direct observer. Aspects to improve and different vulnerabilities present in a VUCA environment, to adapt our way to think in our age.

Keywords:

Environment, change, reality, procedure, team, VUCA.

La búsqueda de la realidad

«Negar un hecho es lo más fácil del mundo. Mucha gente lo hace,
pero el hecho sigue siendo un hecho»
Isaac Asimov

A finales del siglo XVII, durante una expedición holandesa en zona australiana, se produjo un hecho que hizo cambiar la «realidad» aceptada hasta ese momento por todos. Aquella sociedad moderna estaba convencida de que todos los cisnes eran blancos, una creencia irrefutable basada en las pruebas empíricas que confirmaban el hecho por la observación y en su totalidad, era una realidad. El empleo de «cisne negro» como metáfora, se mantuvo incluso como paradigma de lo imposible durante siglos, desde que un poeta romano¹ la divulgó en su obra satírica: «¿Dices que no se puede encontrar una esposa digna entre toda esta multitud? Bueno, que sea guapa, encantadora, rica y fértil; que tenga ancestros antiguos en sus salones; que sea más casta que las desgrefñadas doncellas sabinas que detuvieron la guerra, un prodigio tan raro en la tierra como un cisne negro».

Pero, cuando nadie lo esperaba, llegó la visión del primer cisne negro por parte de los exploradores y provocó un cambio en las percepciones, en la manera de pensar y en lo que se entendía como «realidad». Ocurrió en lo que hoy se conoce como el río Swan (río Cisne), en el suroeste de Australia Occidental, y es un ejemplo de lo que supone un cambio brusco e inesperado y que, según el autor Nassim Nicholas Taleb, representan limitaciones de nuestro aprendizaje y de nuestra propia naturaleza².

Precisamente porque somos humanos, una observación nos basta para generalizar y quedarnos contentos y satisfechos con el descubrimiento. Es lo que nos produce esa manera de pensar donde creemos entender más de lo que ocurre en realidad y nos lleva a interpretar con dificultad la realidad, evita mos lo que requiere esfuerzo y pensar nos exige mucho. El concepto de «cisne negro», definido por el escritor de origen libanés, representa un suceso que es una rareza o está fuera de las expectativas normales, pero además presenta las particularidades de que su aparición provoca un gran impacto y nos hace inventar explicaciones posteriores que nos ayudan a hacer el suceso explicable y predecible, nos autoconvencemos por propia comodidad biológica.

¹ El poeta romano Juvenal, hacia el año 82 d. C. Sátiras 6.165.

² NICHOLAS TALEB, Nassim. *El Cisne Negro: El impacto de lo altamente improbable*.

Otros cisnes negros conocidos han sido el 11 de Septiembre o la Primera Guerra Mundial, o incluso la gripe de 1918. Aceptamos la existencia de estos, ya que los cambios inesperados ocurren, pero en el entorno actual la probabilidad de que sucedan es mayor y con intervalos de tiempo cada vez menores entre uno y otro.

Entre los términos que definen los entornos actuales, tenemos el concepto de «volátil» que inicia el famoso acrónimo de origen militar VUCA³ y que, precisamente, hace referencia a la falta de patrón previsible a lo inesperado de los cambios. Es por este factor que el propio Taleb concluye que la COVID-19 no encaja en este fenómeno de «cisne negro» por ser previsible⁴, y así tenemos documentos previos a la pandemia como nuestra *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017, que hacía referencia a este tipo de amenazas.

En esta búsqueda de la «realidad», la calidad de la información, de los estudios o de los propios informes tiene mucho que aportar e influirá mucho a la hora de tomar decisiones. Por ello, muchas organizaciones se están tomando en serio este aspecto e invierten en lo necesario para mejorar en transparencia, calidad del dato o procedimientos que lleven a garantizar esa calidad de informaciones y les permitan tener una visión certera de la «realidad» del asunto que se trate. Es una preocupación actual frente a un problema real, incluso estadísticas⁵ organizativas apuntan a más del 90 % del personal insatisfecho con el sistema de gestión utilizado, detallando que no se proporciona información exacta o realista. Hoy es rentable invertir en formación específica del personal en beneficio de la preparación psicológica y la mejora de las percepciones, o despertar cierto sentido para poder detectar esos «cisnes negros». Se trata de mejorar la capacidad de observar, analizar e informar y lograr aproximarse lo más posible a la realidad buscada.

El problema del conocimiento.

«Al arte de la guerra se llega por la avenida de la ciencia»
General Luis María Campos

En los años ochenta, durante un experimento se pedía a unos sujetos que hicieran girar la rueda de la fortuna y visualizar el número elegido al azar. Posteriormente, se les hacía

³ VUCA, del inglés *volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*, 'volátil, incierto, complejo y ambiguo'.

⁴ El cisne blanco del coronavirus era previsible. Entrevista a N. Taleb en *Bloomberg*.

⁵ Estudio realizado por la Society for Human Resource Management.

una pregunta, en este caso que calcularan el número de países africanos que había en las Naciones Unidas. Lo curioso de las conclusiones se centra en que los que habían sacado un número bajo en la rueda decían una cantidad pequeña, y los que tenían un número alto hacían un cálculo superior.

Este ejemplo forma parte de los trabajos⁶ sobre sesgos que Kahneman y Tversky desarrollaron y destacaron por su importancia o repercusión, de forma que, en la actualidad, forman parte de muchos programas de formación para personal directivo. La importancia de conocer nuestras limitaciones, algunas de ellas innatas, que condiciona nuestro comportamiento, así cuando tomamos un número, de alguna manera nos «anclamos» en él como un objeto al que nos agarramos en medio del vacío y nos ayuda a disminuir la ansiedad que nos produce la incertidumbre. Nos cuesta trabajar sin un punto de referencia, nuestro conocimiento lo generará si no lo tiene, incluso de forma inconsciente. Este mecanismo de anclaje nos puede producir estimaciones erróneas de la realidad y muestra lo fácil que es contaminar nuestra opinión sobre un hecho mediante una información periférica o complementaria.

En el camino de acercarnos al conocimiento de la realidad, todas las acciones que nos ayuden a disminuir la incertidumbre nos podrán aportar calidad, y así se considera recomendable conocer esas limitaciones naturales o sesgos que nos afectan incluso de forma involuntaria. Desarrollos vertiginosos relacionados con investigaciones y mercados han impulsado nuevas tendencias, como la aparición del «neuromarketing»⁷, basado en técnicas procedentes de la neurociencia que permiten a los supermercados vender más latas de sopa con el rótulo «un máximo de 12 por cliente» que con el de «un máximo de 4 por cliente», y nosotros sin saber exactamente por qué nos atrae más un cartel, pero nos dejamos llevar por el subconsciente. Estos avances en la neurociencia irán aportando cada vez más conocimiento de nuestras propias limitaciones, por eso el siglo XXI no es conocido como el «siglo del cerebro» y, si queremos seguir siendo relevantes, deberemos seguir fomentando el aprendizaje continuo⁸.

En muchos casos, las organizaciones se apoyan en ayudas tecnológicas para mejorar el «conocimiento» en general, incluso se habla de organizaciones centradas en el

⁶ KAHNEMAN, Daniel. *Pensar rápido, pensar despacio*, 2012.

⁷ Concepto surgido en 2002 y acuñado por Ale Smidts con la aparición de las primeras empresas de neurociencia aplicada al consumo.

⁸ BOTELLA, Fernando. *Cómo entrenar la mente*, 2020.

conocimiento donde la transformación digital aparece como herramienta imprescindible para asegurar esa evolución. En la era de la información, tampoco hay que dejarse llevar por creer que tenemos una fuente de conocimiento infinita a golpe de *click* de ratón. Así, Rolf Dobelli diferenciaba el efecto de las noticias frente a los artículos bien documentados o libros, asociando los efectos del exceso de noticias (cortas y sin desarrollo) a los efectos del alcohol o del tabaco, que se hacen sentir solo al cabo de un tiempo y nos alejan de la realidad; no todo es resuelto por la tecnología. En esta línea, un estudio reciente de 2019 elaborado por Logg, Minson y Moore, donde buscaban el impacto de los nuevos «algoritmos» en los procesos de decisión, entre las conclusiones figuraba el exceso de confianza de los humanos en estas herramientas tecnológicas que nos llevan a confiar más en las máquinas que en los humanos⁹.

En el entorno actual, otro de los factores que tenemos, el de «incertidumbre», corresponde a la segunda letra de nuestro conocido VUCA y va de la mano con la generación y calidad de conocimiento que dispongamos. Confiar en exceso en la tecnología no será la solución; aprovecharse de ella nos podrá ayudar a igual que conocer nuestras limitaciones naturales y promover un aprendizaje continuo con un ojo puesto en esos avances de la neurociencia, generando conocimiento para entender la realidad con más claridad¹⁰. Estos enfoques son incluidos en las nuevas tendencias de formación de personal, cada vez más enfocados a las habilidades transversales y humanas¹¹, a la vez que se habla y se aprende a gestionar el error, más presente ahora que nunca en los nuevos entornos y que nos puede ayudar a obtener conocimiento.

⁹ DE CREMER, David. *Leadership by algorithm*.

¹⁰ LUXOR, Javier. *El pequeño libro de la influencia y Persuasión*, 2017.

¹¹ Las conocidas como *soft skills*, en contrapartida de las habilidades concretas que se deben tener para un trabajo, o *hard skills*.

El problema del procedimiento

«Solo creo en las estadísticas que he manipulado yo»

Winston Churchill

En octubre de 1935, el US Army Air Corps desarrolló una competición entre los fabricantes principales para elegir el constructor de unos bombarderos de nueva generación. Boeing apareció con su Modelo 299, capaz de transportar lo requerido a una distancia cinco veces mayor de lo solicitado por el ejército y unas prestaciones tales que incluso llevaron a plantear la competición como una mera formalidad para la adquisición final. Días más tarde, el titular en un periódico local era: «demasiado avión para un solo hombre».

En el mundo tecnológico de hoy, y con unos avances que se producen a una velocidad nunca vista anteriormente, hay muchas tareas o trabajos que se han complicado exponencialmente, produciendo una complejidad sin precedentes, aspecto que también determina los escenarios actuales. Estamos hablando de la «c» de nuestro VUCA. Entre las herramientas inventadas para poder hacer frente a esta tecnificación están los denominados «procedimientos», y, así, ante la necesidad de seguir detallados protocolos, como podría ser el mundo sanitario, la implementación de las *checklist* como procedimiento ha sido considerada como parte del éxito y ha ayudado a reducir la complejidad¹².

Las *checklist* funcionan y dan seguridad a todos. Así lo muestran estadísticas serias basadas en encuestas entre personal sanitario (cirujanos, anestesistas, enfermeros), con un 78 % que confirma que les permite prevenir errores en las salas de operaciones, y el incluir estos listados de control les resulta fácil y les aporta mejora en su función. Otro 20 % considera que no son fáciles de usar y que les lleva mucho tiempo, además de no aportarles mejoría alguna. Pero si la pregunta se refiere a que uno podría ser intervenido y si prefiere que el equipo médico emplee esta técnica de *checklist*, la respuesta es favorable en un 93 %.

La complejidad también se puede ver en los procedimientos que emplean los algoritmos, y más si vivimos en la era digital. Para realizar cualquier investigación o estudio, será difícil que no hagamos alguna referencia extraída de internet, esa fuente de conocimiento

¹² GAWANDE, Atul. *The Checklist Manifesto*, 2020.

ilimitada. En este caso, aparece la tendencia negativa relacionada con el concepto de «filtro burbuja», acuñado por Eli Pariser y que hace hincapié en el sesgo de confirmación. El poder que compañías como Google o Facebook han dado a los algoritmos, y de forma poco transparente, hace que de forma automática nos lleguen más noticias o informaciones que están alineados con nuestras preferencias, ya que así asegurarán nuestra fidelidad como consumidores de datos. A la larga, según el autor del «filtro burbuja», podríamos llegar a universos privados donde solo interactuamos con los que tienen ideas similares, alejándonos de la diversidad o incluso polarizando la sociedad y, desde luego, alejándonos de la realidad.

El problema mental

«El primer principio es que no debes engañarte a ti mismo,
y eres la persona más fácil de engañar»
Richard Feynman

Durante la Segunda Guerra Mundial, ante las numerosas pérdidas de aeronaves producidas por el fuego alemán, los aliados iniciaron un estudio científico para tratar de disminuir el riesgo. El enfoque lógico apuntaba a fortalecer las áreas físicas que recibían más impactos por la artillería nazi y así poder hacer los aviones más resistentes, basándose en el estudio con la observación directa de los aviones que llegaban tras el combate. Pero fue el matemático Abraham Wald que razonó de una manera diferente y produjo un cambio de enfoque: las áreas que debían ser reforzadas deberían ser donde no se veían impactos, ya que esos representaban el lugar donde el avión se vería derribado al ser alcanzado, cambiando el foco del estudio hacia los aviones derribados, no los que regresaban.

Este ejemplo representa el denominado «sesgo de supervivencia»: es el que nos hace olvidar el pasado muy rápido y nos dificulta la visión de la realidad. Nos centramos en las cosas o personas que superan un proceso de selección, dejando fuera del estudio aquellas que no lo hacen.

Es solo un ejemplo de los múltiples «sesgos» que condicionan nuestro razonamiento, ya que nuestro cerebro no puede dejar a un lado las emociones; infinidad de estudios demuestran que siempre están presentes y que condicionan a nivel inconsciente nuestra percepción inicial, haciendo que afecten a nuestros procesos cognitivos antes de decidir. De hecho, los expertos consideran que son las emociones las que deciden, y mucho

antes de lo que creemos. Cuanto más incierto percibimos el mundo, menos atención prestamos a si una información es falsa o verdadera¹³. Tenemos la impresión de que pensamos racionalmente y luego decidimos, pero parece ser que decidimos emocionalmente y luego lo justificamos racionalmente, por eso tenemos cierta facilidad a creer bulos. No olvidemos que el objetivo del cerebro no es conocer la verdad, sino sobrevivir¹⁴. Le interesa mucho más el corto plazo que el largo, y no duda ni un ápice en distorsionar la realidad si considera que es lo que más le conviene.

Las organizaciones que buscan calidad en los análisis o productos elaborados por el ser humano invierten en la formación adecuada que reduce el efecto de estos sesgos, el conocimiento de nuestras vulnerabilidades nos puede acercar a la realidad.

Existe la solución

«La realidad, sin imaginación, es la mitad de realidad»
Luis Buñuel

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, los franceses decidieron construir una línea fortificada, planeada y diseñada basándose en el conocimiento de la anterior invasión alemana. Sabemos que la línea Maginot no resultó efectiva y de nada sirvieron los esfuerzos realizados, puesto que las fuerzas militares de Hitler se limitaron a bordearla. Los franceses estudiaron con excesiva precisión su historia y se centraron en el hecho, dejando de aprender la regla y rechazando lo abstracto. Como diría Taleb, «desdeñamos lo abstracto, lo despreciamos con pasión».

Como hemos visto, son muchos los obstáculos que nos podemos encontrar para entender mejor la realidad, pero diversos estudios han aportado luz sobre cómo poder minimizarlos, incluso si nuestra propia naturaleza nos hace concentrarnos más en lo que sabemos o tendemos a aprender de lo preciso frente a lo general.

Entre las recomendaciones está el saber alejarse de los enfoques cuantitativos. Nos gusta escudarnos en números, en tablas Excel, en datos... Por eso, en este entorno VUCA se promueve el enfoque de aprendizaje que garantice la diversidad de fuentes e incluso aceptar —o tratar de entender— con lo que no se está de acuerdo. Es el concepto

¹³ BAÑOS, Pedro. *El dominio mental*, 2020.

¹⁴ MARINA, José Antonio. *Historia visual de la inteligencia*, 2019.

de la «antibiblioteca»¹⁵, que hace que lo que no sabemos sea más importante que lo que sabemos. De ahí que el mundo de las percepciones adquiera un valor especial, y debemos alejarnos del entendimiento sesgado que nos puede dar consultar únicamente en Google, con sus algoritmos o en datos numéricos. Nos cuesta percibir la realidad como es, como señala el autor del *Cisne Negro*: «Nos deslizamos hacia el desorden, pero no necesariamente un desorden malo. Esto implica que veremos más períodos de calma y estabilidad, en los que la mayoría de los problemas se concentrarán en un pequeño número de cisnes negros».

Tanto la volatilidad como la ambigüedad van transformando esa complejidad del entorno, apareciendo el concepto de «agilidad» como parte de la solución. Cada vez hablamos más de que los líderes tienen que ser ágiles o que las organizaciones tienen que evolucionar de la flexibilidad a la agilidad. Los líderes, por un lado, deben tener ese conocimiento que les permita adaptarse a los rápidos cambios, con imaginación; y, por otro lado, deben saber mantener la visión de la organización, teniendo claras las prioridades, es decir, de nuevo la importancia de conocer el propósito para decidir aportando valor. Incluso si hablamos de términos organizacionales, la evolución de entorno y su incertidumbre, el efecto de lo imprevisible¹⁶, está revalorizando la filosofía *agile* como necesidad. Así, por ejemplo, vemos como ejércitos modernos han pasado de buscar la flexibilidad de empleo para adaptarse a cambios de parámetros conocidos, a buscar la agilidad para adaptarse a lo imprevisible, para moverse mejor en la incertidumbre.

Para reaccionar frente a lo complejo, lo que hizo Boeing para evitar problemas como el ocurrido en octubre de 1935, fue crear una *checklist*, asegurar que los pilotos no abandonaran lo «obvio», y así el Modelo 299 pudo entrar en servicio y jugar un papel importante durante la Segunda Guerra Mundial. Para lo complejo, el ser humano se ha dedicado a dividir las tareas en especialidades, existiendo un buen abanico de profesiones especialistas, ya que lo generalista ha perdido en cierto modo peso. Las *checklist* representaron una solución a un problema organizacional afectado por la complejidad del entorno, y han mostrado su validez.

¹⁵ Desarrollado por Nassim Taleb, los «libros leídos tienen mucho menor valor que los no leídos».

¹⁶ GARCÍA ALLER, Marta. *Lo imprevisible*, 2020.

Muchos de estos aspectos del entorno están determinando los requerimientos del líder del futuro, que, seguramente, sea distinto del de hoy, y sus habilidades también deberán ser diferentes. Así, se reconoce que una de las exigencias de los nuevos líderes tendrá mucho que ver en cómo trata la información o los datos, sabiendo diferenciar lo importante de lo superfluo. Por un lado, se mantendrá ese aprendizaje continuo y asegurando multitud de fuentes y evitando sesgos, siendo capaces de reflejar el suceso como es, acercando lo que vemos y somos capaces de informar a la realidad. Además, será necesario hacerlo en tiempo oportuno, asumiendo ciertos errores y volviendo a cambiar. Es el espíritu de cambio que se pide a los líderes en el entorno VUCA.

El equipo como valor

Durante unas prácticas dirigidas, unos psicólogos entregaron a un grupo representativo de mujeres lo que parecían unas gafas de una marca reconocida. Anunciaron a la mitad de las mujeres que eran falsas, y a la otra mitad, que eran auténticas. Posteriormente, llevaron a los dos grupos a realizar unos cuestionarios con problemas matemáticos complejos donde tenían que puntuar o autocorregirse con honradez y adjudicarse dinero por cada respuesta acertada. El resultado llevó a que las mujeres con gafas «falsas» mintieran mucho más que el otro grupo, aunque la diferencia se basaba solo en uno de los mensajes recibidos previamente. Un 70 % exageraron sus resultados e incluso se llevaron el dinero.

Los autores de este experimento expusieron que «llevar gafas falsas no solo impide reafirmar nuestro ego y la imagen de nosotros mismos como nos gustaría, sino que debilita nuestra percepción interna de autenticidad. Llevar algo falso hace que nos sintamos como farsantes y estafadores». Nos pueden influir con una información falsa y cambiarnos nuestra actitud, lo que tendrá su repercusión en el grupo.

En ese camino para asegurar que el activo más importante y creativo que tienen las organizaciones pueda dar lo mejor de sí mismo, está la formación de las personas¹⁷ teniendo en cuenta el equipo, no de forma individual. La integración de las personas en los equipos es lo que lleva a condicionar los denominados *equipos de alto rendimiento*, que tendrán más posibilidades de percibir e informar de la realidad, sin dejarse influir.

¹⁷ POMARES CASADO, Alicia. *Conectar talento, proyectar eficacia*, 2021.

Así, en los conocidos equipos de Fuerzas de Operaciones Especiales Navales de los Estados Unidos de América, los Navy Seals, se tiene en cuenta una evaluación particular de rendimiento (enfoque individual), frente a confianza (enfoque colectivo). Las personas con mejor rendimiento no son siempre elegidos. Incluso descubrieron en sus procesos de selección que las personas de rendimiento elevado y confianza baja acaban siendo un miembro tóxico que perjudica al equipo, siendo preferible contar con gente con menos rendimiento pero con elevada confianza. Esa confianza, entre otras cosas, permite al equipo una comunicación fluida y facilita esa cohesión necesaria para el buen funcionamiento del grupo. Con ello, se evita el comportamiento natural de manada como especie social que somos, donde se realza el efecto que podría tener la conocida como *presión de grupo*, que puede tener muchas derivadas y provocarnos interpretaciones diferentes de la realidad, y nos lleva a preferir decir lo que gusta escuchar, sin aportar valor.

Si somos capaces de formar las personas para reducir los efectos de los sesgos naturales; si promovemos equipos cohesionados que no solo se obsesionan por el rendimiento; si activamos procedimientos adaptados a los escenarios con mentalidad de cambio, quizás podamos provocar lo necesario para que a la organización le llegue una visión de la realidad más acertada, lo que finalmente la haría más fuerte, adaptada al cambio y relevante.

David Cuesta Vallina*
@iDacMac

La transformación digital: un aliado estratégico en la era COVID

Resumen:

La pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 está actuando como combustible en las organizaciones para que se muevan, creen e innoven. De esta forma, pretenden mejorar sus rendimientos y ser más eficientes para superar el actual periodo de crisis.

La transformación digital, muchas veces confundida con digitalización, surge como un caballo ganador que puede suponer una tabla de salvación para muchas corporaciones grandes o pequeñas. A su vez, se está convirtiendo en un aliado estratégico al aplicar de forma eficaz la tecnología en los procesos de trabajo y, con ello, reducir costes, agilizar estructuras y mejorar los beneficios.

Estas mejoras no solo se reducen al ámbito privado, sino también a lo público, al facilitar al ciudadano la tramitación que debe realizar con las distintas administraciones. La Unión Europea puede actuar como impulsor y unificador de esta transformación digital de los Estados miembros. Sin embargo, su implantación no es un camino tan llano como pudiera parecer y exige tiempo, liderazgo y financiación.

Palabras clave:

Transformación digital, digitalización, datos, procesos, innovación.

***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.

Digital Transformation: a strategic ally in the COVID era

Abstract:

The pandemic of coronavirus SARS-CoV-2 is acting as a catalyst for change within organizations: they are moving, creating, and innovating. They do so in hopes of improving performance and efficiency, much needed qualities to overcome this challenging period.

Digital transformation (usually mistaken for 'digitalization') has emerged as a sure bet that can save many small and big corporations. At the same time, it is progressively becoming a strategic ally for technological efficiency within the organization, allowing a reduction of costs and an increase of benefits.

Nonetheless, these improvements are not only found in the private sector, but they can also be used to facilitate the relationship between citizens and administrations. The European Union might act as a promoting and unifying figure in this digital transformation of member states. However, easy in theory, the practical world needs: time, leaders, and proper financing.

Keywords:

Digital transformation, digitalization, data, processes and innovation.

Introducción

Las reglas de juego han cambiado. Las compañías de mayor valor bursátil acumulan pérdidas por tiempos que parecen indefinidos. Amazon permaneció 15 años en un punto de equilibrio, *break even* —es decir, ni beneficio ni pérdidas—, a pesar de multiplicar año tras año su facturación. Tesla, Uber o Snapchat, entre otras, no ganan dinero, ni está claro cuándo lo van a ganar. Sin embargo, son compañías «unicornio» con valoraciones que superan los mil millones de dólares. Tesla superó en 2018 a Ford o General Motors en capitalización bursátil. Esto no ocurría a finales del siglo pasado, pero tampoco a principios del 2000¹.

Todo ello, aunque se haya desencadenado de forma vertiginosamente rápida, es parte del pasado. Hay que afrontar el presente mirando al futuro, pero sin olvidarse de lo que sucedió. Hay que saber mirar hacia dónde se mueve el mundo.

A este respecto, y en el ámbito tecnológico, hay dos tendencias. El que quiere ir por delante, que provoca, que innova, que no respeta las normas establecidas, que inventa y que muerde si hace falta; y, por otro lado, hay otros que prefieren mantener, proteger, aguantar y, en definitiva, resistir. En el momento en que vivimos, los primeros llevan carrerilla, el mundo en que se desenvuelven les da buenos vientos para navegar ganando barlovento, disponen de munición de primera: tecnología digital. Sin embargo, los segundos ven cómo los demás corren despacio casi sin preguntarse el porqué. Se están quedando fuera de la regata ganadora.

Al CEO de los taxis de una gran ciudad no se le ocurrió pensar como al CEO de Uber. El primero, podríamos considerar, es de los que aguantan, de los que ven pasar a los demás corriendo, aquellos que están excesivamente acomodados, quizá, incluso pensando que alguna ley les protegerá en su resistencia al movimiento. Sin embargo, el segundo tenía ganas, muchas ganas de aprovechar esa herramienta que es la tecnología, de utilizar ese pensamiento lateral para que surjan ideas que permitan transformar el mercado.

La historia de los negocios hasta ahora estaba basada en detectar una demanda y proponer una oferta, o trasladar una oferta a una demanda. Hacer esto implica tener un

¹ MAGARIÑO, Víctor. «Una visión disruptiva del *marketing* en el nuevo ecosistema digital», *Harvard Deusto Management&Innovation*, n.º 30. Barcelona: Planeta de Agostini Formación, noviembre 2020.

cierto control de la oferta o de la demanda, o de ambas. Sin embargo, y en un breve espacio de tiempo, aparecen empresas que son capaces de pensar lo uno y lo otro de manera diferente.

Todo depende de ser capaces de abordar los problemas desde otras perspectivas. Lo digital hay que asociarlo necesariamente al cambio, a la transformación y a la agilidad. Si Uber hubiese nacido desde una compañía de taxis tradicional, tendríamos un ejemplo difícilmente superable de transformación digital (TD). No ocurrió así y tuvieron la osadía de llamarlo intruso.

Estamos en un momento crítico donde la COVID-19 empuja con fuerza a nuevos elementos como la transformación digital. Nada será como parece que es en un tiempo relativamente breve. Por otra parte, la situación de incertidumbre inédita que vive el mundo no ayuda a pensar que haciendo lo mismo tomemos el camino correcto, más bien todo lo contrario; «locura es hacer lo mismo una y otra vez y esperar resultados diferentes», decía Albert Einstein.

Saludemos a la ruptura estructural y abramos nuevos horizontes acompañados de la tecnología. Ella será la que permita la TD y una perspectiva diferente para cumplir objetivos y alcanzar metas. Bienvenidos a la TD, ese aliado estratégico que en breve cambiara las organizaciones y que ha tomado impulso con la pandemia de la COVID-19.

¿Qué es la transformación digital?

John Chambers², exdirector ejecutivo de Cisco Systems, alertaba diciendo que «al menos el 40 % de los negocios actuales perecerá en los próximos 10 años si sus directivos no son capaces de averiguar cómo realizar una conversión de arriba a abajo en sus compañías para adecuarlas a la innovación tecnológica». Realmente, con estas palabras indicaba que la transformación digital es un gran reto que es necesario afrontar.

Pero ¿qué es la transformación digital (TD) para ser considerada un elemento primordial hoy en día capaz de hacer desaparecer un 40 % de los negocios? La verdad es que

² John Chambers fue veinte años CEO de Cisco Systems. A su marcha, la compañía disponía de una capitalización bursátil de 120 000 millones de dólares. Estuvo a cargo de 180 adquisiciones y protagonizó el cambio de paradigma hacia una economía digital.

resulta cada vez más difícil dar una buena definición, más cuando surgen más matices en los muchos artículos sobre el tema.

Se puede pensar que realmente de lo que tratamos es de digitalización y que la nueva moda es elevar el palabro y modernizarlo con la TD. Nada más alejado de la realidad, como veremos más adelante. Pero aún hay algo más, y es la traducción de los términos en inglés *digitization* y *digitalization*, habitualmente traducidos en español con un solo término: *digitalización*.

Digitization se refiere a la acción de muestrear la información analógica para poder hacerla digital. Es decir, pasar la información analógica debidamente troceada a unos y ceros que constituyen el mundo digital. Ese es justo el lenguaje que entienden los ordenadores en cuyas entrañas se produce el proceso de la información que no es otra cosa que la *digitalization*.

El concepto de TD se acuñó hace ocho o nueve años y, probablemente, en los últimos tres o cuatro años es una idea de la que se abusa en general. Por eso mismo, el número de definiciones es enorme y en muchos casos tendentes a particularizarla para el caso en que se utiliza, e incluso, en ocasiones, de forma errónea.

El término *transformación digital*, si nos atenemos a la etimología de la palabra, viene del latín *transformare*, que a su vez se compone de dos léxicos: «trans-», en su significado de ‘pasar de un lado a otro’; y «forma», en el sentido de ‘configurar’. De ello se puede decir que la TD es el proceso que lleva consigo pasar de un lado a otro cambiando la configuración de algo, en este caso a través de las tecnologías digitales.

En este documento tomaremos como definición de referencia la dada por Sonia Duro Limia³: «La transformación digital es el proceso por el cual las organizaciones o empresas reorganizan sus métodos de trabajo y estrategias en general, para obtener más beneficios gracias a la digitalización de procesos y a la implementación dinámica de las nuevas tecnologías».

Habitualmente se entiende por TD todo lo relacionado con la digitalización. Sin embargo, va más mucho más allá de ello: subyace la idea de hacer las cosas de manera distinta y

³ DURO LIMIA, Sonia. «¿Qué es la transformación digital y cuáles son las fases de la digitalización de una empresa?». Disponible en: <https://josefacchin.com/transformacion-digital/> (Consultado el 6/12/2020).

provocar, por ello, un cambio fundamental en la organización⁴. Todo ello, con un ingrediente principal: la tecnología, que es precisamente la que necesariamente empuja a esa transformación para alcanzar los objetivos de una administración pública, una organización o un proveedor de servicios.

Implantar solo tecnología no genera ninguna transformación, solo provoca digitalización⁵. De ahí la importancia de diferenciar entre digitalización y transformación digital.

Existe el error común de pensar que disponer de una tienda *online*, hacer marketing digital, tener perfiles en redes sociales, usar tecnología, obtener y procesar datos, etcétera, es transformar digitalmente un negocio o una organización, y no es cierto. Es digitalizar sin transformar que, estando bien, es simplemente adaptarse a las circunstancias del mercado sin ir más allá y probablemente coger números para entrar en ese 40 % que dice John Chambers que desaparecerá en diez años.

Ejemplos de transformación digital

Antes de adentrarnos en cómo abordar la transformación digital, y con el objetivo de una mejor comprensión de lo que realmente supone, se exponen a continuación dos ejemplos que permitan determinar con claridad de lo que realmente estamos tratando. Elegiremos para ello dos organizaciones europeas.

Global Omnium⁶ (antes Aguas de Valencia)

Podríamos tener en el pensamiento esos viejos contadores de agua con una esfera de datos incomprensibles que en su centro dispone de unos dígitos que muestran los metros cúbicos de consumo. Incluso, algún lector podrá recordar a un operario entrando en la cocina de sus padres a comprobar la medición. Estamos ante la esencia de lo analógico.

⁴ El Global Center for Digital Transformation, participado por CISCO, afirma que «la transformación digital se basa en el cambio organizacional, porque requiere cambiar la forma en que las personas trabajan y cómo piensan».

⁵ Deloitte asegura que «es la estrategia, y no la tecnología, la que dirige la transformación digital».

⁶ Es un grupo formado por dieciséis empresas, todas ellas relacionadas con el ciclo del agua. Su sede está en Valencia, con operaciones en 300 municipios de España, Latinoamérica, África y Asia, gracias a la labor diaria de más de 2400 profesionales. Disponible en:

<https://www.globalomnium.com/Grupo/Qui%C3%A9nes-somos/Nuestra-organizaci%C3%B3n/>

(Consultado el 16/12/2020).

No es difícil imaginar que Global Omnium partió de esta situación no hace muchos años. Sin embargo, desde la primera década de este siglo, esta empresa de agua se ha dedicado a «sensorizar» todas sus estructuras hidráulicas: contadores, depuradoras, potabilizadoras, centros de atención al público, etcétera. Es decir, las ha digitalizado en una apuesta decidida y sólida por la tecnología.

Al hacerlo, consigue recibir datos en tiempo real de todas sus instalaciones. De esta forma, mediante técnicas de *big data* recoge diariamente más de 14 millones de datos, lo que le da ventaja para adoptar decisiones que mejoran su eficiencia en la detección de fugas y reparaciones. Todo ello en tiempos mucho más rápidos, por lo que obtiene un ahorro considerable de agua: unos 300 000 metros cúbicos al año según datos de 2018, el equivalente a dos días de consumo de una ciudad como Valencia.

Por otra parte, está utilizando soluciones inteligentes dentro del ciclo integral de vida: genera gemelos digitales que, entre otras, mejoran el mantenimiento y la resolución de averías; usa el Internet de las cosas a través de la plataforma Nexus para integrar datos y mejorar procesos; innova con el método SARS-GOanalytics, que permite conocer cómo se comporta la COVID-19 en el alcantarillado y entradas de las depuradoras⁷; etcétera.

En definitiva, es una empresa en la que se ha producido el cambio de cultura intrínseco que lleva consigo la TD. La organización se transforma para adaptarse a las nuevas circunstancias: lo digital mueve a la transformación.

Puerto de Hamburgo

Pertenece a la generación *smart ports*⁸, en donde gracias al Internet de las cosas los tiempos de carga y descarga se han ido reduciendo hasta prácticamente la mitad, pero la innovación y el uso de la tecnología siguen en constante desarrollo en la organización.

Este puerto puede considerarse como uno de los más eficientes del mundo, gracias a que todos los sensores viales están conectados a través de una única red IP. Esta permite monitorizar todos los movimientos de buques y de carga. Por otra parte, el tráfico

⁷ Más información en catálogo productos-Efdate. Disponible en: <http://www.efdate.com/catalogo-productos/>

⁸ *Smart ports*: 'puertos inteligentes', entre los que se encuentran Barcelona, Rotterdam, Hamburgo, Los Ángeles, Amberes y Montreal. Disponible en: «Los *smart ports*, en línea con las *smart cities*», *PierNext* (portdebarcelona.cat). Disponible en: <https://piernext.portdebarcelona.cat/tecnologia/los-smart-ports-en-linea-con-las-smart-cities/> (Consultado el 10/12/2020).

ferroviario, por carretera y por vías navegables del puerto, está completamente guiado digitalmente. Esto da lugar a una importante mejora de la gestión del tráfico marítimo y terrestre, a la vez que incrementa la idea de unión puerto-ciudad.

Sin entrar en más detalles, se puede comprender la importancia de la tecnología y la digitalización en el ámbito portuario. Así, se podría seguir con múltiples ejemplos de cómo con la transformación digital, con la tecnología como combustible, transforma las organizaciones y mejora la eficiencia y por tanto el beneficio.

Visto todo ello, se puede imaginar con relativa facilidad que los que aguantan y se resisten tienen sus días prácticamente contados. Sin embargo, los que innovan se mueven y se transforman digitalmente, comprenden la importancia estratégica de este cambio, lo hacen su aliado de forma que tienen ante sí un futuro prometedor de beneficio, eficiencia y creación de riqueza. La COVID-19 surge como una oportunidad para empujar este cambio a aquellos todavía dudosos.

Cómo abordar la transformación digital

Se quiera o no, el mundo digital arrastra a las organizaciones, al igual que ocurrió con el entorno *online*. Sus dirigentes lo saben, pero el camino a recorrer para alcanzar la transformación digital no es tan llano y rápido como pudiera parecer⁹, sobre todo cuanto más grande sea esa organización y más años de funcionamiento tenga. Por otra parte, acometer la TD necesita de recurso financiero que puede resultar cuantioso.

Partiendo de que se dispone del impulso y la predisposición para acometer la transformación digital, así como del recurso financiero necesario, los directivos se enfrentan a una dualidad: primero digitalizarse y transformarse digitalmente después; o viceversa. La tentación inicial, por ser la más práctica, es digitalizarse primero.

⁹ Jorge Escale es socio ejecutivo de Gartner y profesor de ESADE.

Analicemos la opción de digitalizarse primero

El camino que sigue es el representado en la figura, cuya explicación viene a continuación:



Figura 1. Camino de la digitalización. Fuente. Elaboración propia.

Inicialmente, la organización implanta una serie de herramientas digitales que permiten el análisis del dato, integran viejas aplicaciones mediante un nuevo programa, emplean el Internet de las cosas, inteligencia artificial, etcétera.

Indudablemente esto produce un cambio importante en la forma de hacer el trabajo, lo que a su vez deriva en redefinir los procesos de la organización. Al cambiar estos, los equipos (secciones, unidades, áreas, direcciones, etcétera) deben reorganizarse.

Esta nueva forma de hacer las tareas implica nuevas competencias para el personal de la organización. Adquirirlas lleva, a su vez, un proceso imprescindible de formación. Finalmente, y en algunos casos, la propia situación lleva a la organización a un cambio de visión.

En este caso existe un riesgo cierto de que no se produzca transformación digital alguna en la organización. Esto nos llevaría a quedarnos a medio camino y caer en la trampa tecnológica: solo digitalización, error que se comete al elegir más habitualmente de lo necesario esta vía, que aparentemente resulta más práctica y menos disruptiva.

Analicemos la opción de transformación digital primero

Las fases que sigue son las indicadas en la figura:



Figura 2. Transformación digital. Fuente. Elaboración propia.

Al inicio hay que tratar la visión de la organización para saber si realmente está bien definida o necesita algún cambio. A continuación hay que involucrar al personal, concienciarlo y comprometerlo; para ello es necesario contar con ellos, incorporándolos

al proyecto y, por supuesto, formarlos en nuevas competencias para nuevos puestos de trabajo.

Acto seguido, y con los cuellos de botella de la organización bien identificados, hay que reorganizar los equipos para, con posterioridad, definir los nuevos procesos. Hecho todo ello es cuando hay que introducir la digitalización que realmente hace falta para conseguir la transformación digital.

Este camino es, en esencia, la forma correcta de llevar a cabo la transformación digital de una organización, corporación o institución, y es precisamente el contrario a cuando se empieza por la digitalización¹⁰. Es más complicada de realizar que la anterior, al resultar más disruptiva. Además, a mayor tamaño y antigüedad de la organización a transformar, mayor dificultad en ejecutarla.

Sin embargo, va a resultar más eficiente, y por tanto logrará finalmente mayores posibilidades de crecimiento, un mayor beneficio y más duradero, pero sobre todo un mayor compromiso de las personas, que al final son las que mueven la organización.

En el caso de los ejemplos propuestos, Global Omnium constituye una muestra que sigue el proceso de TD primero. Además, al ser un grupo empresarial, las empresas que se crean dentro de él siguen este camino. Así podría ser su reciente filial Idrica¹¹.

Sin embargo, del estudio inicial del puerto de Hamburgo se podría decir que sigue una senda más basada en implantar la digitalización primero y, después, cambiar la organización. Forma habitual, aunque no la más correcta, de abordar la transformación digital.

Sea la opción elegida la que fuere, no hay que olvidar que el mundo se encuentra envuelto en una lucha frenética y continua contra la COVID-19, así que la pandemia está actuando como potenciador y acelerador de la TD.

Claves para la transformación digital

El papel lo aguanta todo, y una cosa es escribirlo y otra muy distinta llevarlo a la práctica. Sin embargo, si conseguimos determinar cuáles son las claves que favorecen llevar a

¹⁰ FONCILLAS, Pablo. «Lo que no te contarán de la transformación digital», *Harvard Deusto Management&Innovation*, n.º 29. Barcelona: Planeta de Agostini Formación, octubre 2020.

¹¹ Idrica pertenece al grupo empresarial Global Omnium cuyo lema es «agua inteligente para un mundo mejor».

las organizaciones a la transformación digital, podremos abordarla con más posibilidades de éxito.

- **Financiación.** La TD no sale a coste cero. Es necesario disponer de recurso económico para afrontarla. Si se carece de él, la TD resultará imposible.
- **Liderazgo.** Las ideas fundamentales del liderazgo no cambian, pero lógicamente lo hacen las condiciones en que se ejerce. Eso sí, el líder debe establecer un entorno adecuado para potenciar competencias esenciales como la creatividad y el aprendizaje. Además, debe establecer una visión adaptada a esa transformación digital que quiere provocar¹². Por otra parte, la TD es un gran cambio que no puede ser soportado por los líderes intermedios por mucho que quieran empujar para provocarla. Debe afrontarse desde el pináculo de la organización.
- **Compromiso.** Es importante implicar a los equipos en el proceso de TD desde el principio. El primer paso es que entiendan qué se pretende y qué beneficios van a obtener. ¿A cuántos equipos conocemos que se hayan implicado verdaderamente sin antes haber entendido la tarea?
- **Formación.** La formación en la TD, como hemos visto anteriormente, es un elemento primordial. Transmite el mensaje a la organización de que el esfuerzo merece la pena y que las personas son importantes. Esto, a su vez, involucra al equipo, produce compromiso y, este, motivación para el cambio. No conviene olvidar que las organizaciones cambian las personas que trabajan en ellas, y hay que cuidarlas. Sin embargo, la formación para mejorar competencias o adquirir otras nuevas son inexistentes en la práctica mayoría de las organizaciones¹³. Algo que, en principio, podría parecer fácil de resolver se convierte en un importante obstáculo.
- **Cultura de la organización.** Toda organización dispone de una cultura que le lleva a realizar las tareas y cumplir los objetivos de una determinada forma. La TD lleva consigo un cambio en la manera de alcanzarlos y, por tanto, provoca un cambio

¹² FONCILLAS, Pablo, *op. cit.*

¹³ A la pregunta realizada —por su trabajo, todavía inconcluso (octubre de 2020)— por Pablo Foncillas a directivos y consejeros de empresas con más de 15 000 millones de euros de facturación, «¿qué está haciendo tu empresa para facilitar tu aprendizaje?», casi el cien por cien responde que no hacen casi nada.

cultural de la organización¹⁴. Lograrlo no es tarea fácil. Hay que dejar que los equipos descubran cómo usar lo digital en su trabajo diario y que sientan que forman parte del proceso. No se puede esperar que el cambio cultural y de mentalidad sea rápido; al contrario, estamos hablando de años, normalmente entre uno y tres. El tiempo lo determinará el grado inicial de digitalización del que parta la empresa y de la estructura de la organización: *waterfall*, *agile* o *DevOps*, más rápido en las dos últimas que en la primera¹⁵.

- Incorporar el *big data*. Las nuevas tecnologías habilitan un mundo de datos. Al incorporarlos a la organización se produce un cambio en los procesos de trabajo. Estos disminuyen y se automatizan, reduciendo y eliminando las posibles ineficiencias. Los datos mejoran la eficiencia operativa y, por tanto, el beneficio. Sirvan como ejemplo los dos presentados en este documento de Global Omnium y el Puerto de Hamburgo. No podría imaginarse otras empresas similares compitiendo con ellas en caso de no tener incorporado el *big data*.

Existen otros muchos beneficios a esta incorporación del dato como el mantenimiento predictivo, determinar la demanda de productos, predecir tendencias y patrones de los consumidores, adoptar decisiones más exactas sobre marketing, desarrollar productos y ventas, etcétera.

- Fomentar el teletrabajo. La TD supone una forma digital de cambiar las cosas, y debería producir a su vez un cambio en la forma de trabajar. Qué mejor que, en aquellos casos en los que la actividad de la organización lo admita, permitir a los equipos que concilien de una manera más fácil y flexible, que gestionen su tiempo como quieran, que tengan la posibilidad de vivir en lugares alejados de la sede de la organización. Es otra forma de involucrarlos y, a su vez, permite ahorrar costes, previene el absentismo y evita los accidentes laborales¹⁶.
- Eliminar las aplicaciones heredadas. Sucede sobre todo en las medianas y grandes organizaciones. Son todos los programas y aplicaciones que fueron

¹⁴ Según Bret King: «La parte más importante de una TD es el cambio cultural. Se trata de conseguir tanto empleados como empleadores, se adapten a la cultura del cambio constante. Sin embargo, en la TD, al contrario de lo que se suele pensar, la tecnología no es tan importante como la estrategia».

¹⁵ ZAMORA, Javier *et al.* «Estudio IESE-Pentec sobre transformación digital», junio de 2020, IESE Business School.

¹⁶ FOURNIER GUIMBAO, Joaquín. *El teletrabajo en la era COVID*. Documento de Opinión IEEE 128/2020. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE0128_2020JOAFUO_teletrabajo.pdf (Consultado el 20/12/2020).

creados en su momento para resolver determinados procesos según iban surgiendo. Ahora su funcionamiento continúa siendo crítico, por lo que es necesario asegurar su disponibilidad y compatibilidad durante la transformación digital, porque de ellas depende en la actualidad la organización. Representan la manera tradicional de hacer las cosas y pueden ser una pesada losa para avanzar en ella. Sin embargo, se sabe que son lentos, que son muchos y con códigos diferentes, que presentan restricciones de software por su obsolescencia y que deben cambiarse de forma irrenunciable para avanzar en el proceso de transformación. Eliminarlos, cambiarlos o integrarlos, siendo posible e imprescindible, constituye un auténtico reto, a la vez que es una de las claves del éxito.

Ventajas de la transformación digital

Las organizaciones deben moverse e innovar, aprovechar la oportunidad que brinda la digitalización y transformarse digitalmente en busca de una mayor eficiencia. En definitiva, buscar unas ventajas que les ayuden a mejorar como empresa o como administración pública en un mundo cada vez más global. Esas ventajas, principalmente, son:

- Automatización de procesos. La TD lleva consigo la automatización de los procesos de la organización, ello mejora la agilidad de estos, a la vez que elimina las ineficiencias y reduce los silos organizacionales. El automatismo y el análisis sistemático del dato simplifica tareas y mejora rendimientos.
- Reducción de costes. Una vez puesta en marcha la TD produce un incremento de la productividad al analizar el dato con eficacia, al permitir una mejor gestión del tiempo y al optimizar la toma de decisiones mediante el análisis exhaustivo de procesos complejos que pueden medirse. En definitiva, lleva inherente un aumento del beneficio; fin último de las organizaciones¹⁷.
- Competencias. Favorece competencias clave como el pensamiento creativo, el pensamiento lateral, la creatividad y la innovación. Adaptarse implica formarse. A medida que aumenta la formación, mejoran los conocimientos y habilidades de

¹⁷ Según estudio del MIT Center of Digital Business y Capgemini.

los equipos. Esto redunda en una mejor comunicación y una mayor agilidad entre los departamentos de la organización.

- Mejora la estructura organizacional. Bajo el paraguas de las personas y sus competencias, y apoyados siempre en la tecnología —*big data*, inteligencia artificial, Internet de las cosas, etcétera—, se crean entornos adecuados para modificar y simplificar las organizaciones de forma que se hagan mucho más ágiles, horizontales y participativas.
- Adaptación al entorno. El entorno en el que se desenvuelven las organizaciones es cada vez más digital. La TD permite llamar la atención de la ciudadanía y, a su vez, mejora su experiencia al aumentar los puntos digitales de contacto que este puede tener con las distintas organizaciones. De ello se deriva la adaptación constante al entorno, es decir, a la sociedad donde desarrollan sus actividades las corporaciones. La TD mira de forma constante hacia fuera. Es hacia el ciudadano o el cliente al que se debe enfocar la TD.
- Adaptación de las Administraciones públicas. La TD permite a las Administraciones públicas una interacción digital y directa con los ciudadanos. Agiliza la gestión de numerosos trámites al realizarse de forma *online*, ahorra personal y elimina progresivamente la presencialidad, y con ella desplazamientos y largas colas. Por ello, las Administraciones pueden gestionar de forma más eficiente a su personal mediante la adopción de organizaciones más ágiles y menos burocratizadas¹⁸. La Unión Europea no puede ser ajena a ello¹⁹.

Conclusiones

La digitalización y la transformación digital no son lo mismo ni, por supuesto, sinónimos. La primera implica automatizar los procesos, pero no produce ningún impacto significativo en la estructura de la organización. Sin embargo, la segunda está en un escalón superior, engloba a la digitalización y provoca un cambio profundo en la organización al modificar su cultura y su estructura.

¹⁸ El documento *España digital 2025*, presentado en julio de 2020, muestra el camino trazado para impulsar la transformación digital desde el Estado.

¹⁹ La Unión Europea, con el «Programa Europa Digital para el período 2021-2027», que entró en vigor el pasado 1 de enero, toma la iniciativa en el proceso de transformación digital en la UE.

No obstante lo anterior, se puede digitalizar la organización y después seguir avanzando para dar el paso hacia la TD. No es el método adecuado, por ser menos eficiente, pero es posible y, de hecho, es el que utilizan una mayoría de las organizaciones en la actualidad, por resultar una evolución más suave, aunque no correcta. Por otra parte, la COVID-19 y la crisis económica sobrevenida espolean a las organizaciones para escoger caminos que pueden parecer más rápidos. Por ello, no es descartable un aluvión de corporaciones que elijan esta vía.

Llevar a cabo la TD es un camino más largo y complejo de lo que parece. Necesita de tiempo y de paciencia, lo que en ocasiones como la actual, con continuos rebrotes de COVID-19 y confinamientos, se hace difícil de digerir y puede llevar a la precipitación. Por otra parte, es más costosa de lo que en principio se puede suponer y, por tanto, requiere de la financiación adecuada desde su inicio.

La TD es un aliado estratégico para las organizaciones que reduce costes una vez implantada, mejora la eficiencia y las hace más competitivas. Por ello, aumenta beneficios y obliga al resto a adaptarse y cambiar. El mundo es ahora de los que se mueven e innovan, y con la COVID-19 más.

Desde el punto de vista geopolítico, la TD otorga ventajas competitivas indudables a la hora de que los Estados impongan sus intereses comerciales, económicos e incluso culturales. Estados Unidos y China se encuentran inmersos en una carrera para lograr la supremacía tecnológica. El que la tenga mejor logrará una mejor TD, y por tanto será más eficiente y, por ende, competitivo, lo que terminará teniendo trascendencia geopolítica. Por otra parte, la UE, que no dispone de las grandes empresas digitales de estos países, no puede mantenerse al margen y deberá buscar su hueco para no perder también la carrera de la TD.

Las Fuerzas Armadas tampoco pueden mantenerse ajenas a esta TD. Esta institución, por su tamaño y siglos de historia, tiene un indispensable camino que recorrer. Camino sinuoso por la falta de estabilidad presupuestaria y los silos característicos de su organización jerarquizada. Sin embargo, no puede quedarse rezagada en un camino que ha sido abierto en el ámbito privado y al que hay que seguir aguas. El coronavirus SARS-CoV-2 puede suponer una oportunidad para empujar los proyectos de TD iniciados.

Los cambios los hacen las personas. Involucrarlas cuando se producen cambios importantes de cultura y mentalidad, como ocurre en la TD, es fundamental para su éxito.

Además, es la única fórmula eficaz de evitar la resistencia al cambio y superar las expectativas.

La TD es un aliado estratégico para las organizaciones, pero también para los Estados. No se debe pensar en la TD como algo único de las corporaciones privadas, sino también de las Administraciones públicas. Estas pueden mejorar considerablemente la relación con el ciudadano para flexibilizarla y agilizarla más en estos momentos de pandemia por la COVID-19 en los que se estresa enormemente el sistema. Por ello, la UE debe actuar como impulsor y unificador para que los Estados de los países miembros se transformen y se adapten.

La TD no es solo una forma diferente de organizarse y hacer el trabajo apoyados en la tecnología, sino también una consecuencia de la sociedad digitalizada en que se desarrolla. No hay que mirar solo hacia adentro de la organización; es vital disponer de la mirada enfocada hacia fuera para llevar a cabo esa transformación de forma realmente eficiente. Existe un mercado, unos ciudadanos que requieren de unas necesidades que antes no existían. Ese es el fin último. La TD ayuda a materializar las nuevas demandas, a la vez que armoniza las Administraciones privadas o públicas con la sociedad en la que se desenvuelven.

Encauzar correctamente la TD desde el comienzo implica necesariamente liderazgo. El impulso que provoca la TD debe salir de la cúspide de la organización, porque implica a todos sus integrantes, a la vez que promueve un cambio en la manera de trabajar y, por tanto, de mentalidad y cultura organizativa, de ahí la importancia del liderazgo.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 mueve a las organizaciones a cambiar. La TD se posiciona como un elemento potenciador del cambio y como una oportunidad de superar la crisis provocada por la COVID-19. Es una forma distinta de hacer las cosas, una evolución que permite adaptarnos, no solo a las tecnologías y su consiguiente digitalización, sino también a nuevas formas de organizarse mucho más participativas que antes, y que, al fin y al cabo, es la propia sociedad la que empuja a ello.

*Joaquín Fournier Guimbao**

Capitán de navío, DEM

Profesor asociado Departamento de Liderazgo ESFAS

Presencia Marítima Coordinada

Resumen:

La Unión Europea ha respondido al auge de la piratería en el golfo de Guinea con una iniciativa piloto denominada Presencia Marítima Coordinada, que busca reforzar la seguridad marítima y la presencia de la UE, así como promover la cooperación entre los países de la región. La decisión del Consejo de la UE de no lanzar una misión/operación PSCD e inclinarse por este novedoso concepto tiene varias implicaciones, entre las que destaca la ausencia tanto de medios militares dedicados como de una organización para su seguimiento y control, lo que genera incertidumbre sobre las posibilidades de éxito de la iniciativa.

Palabras clave:

Presencia Marítima Coordinada, seguridad marítima, UE, golfo de Guinea, piratería.

***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.

Coordinated maritime presences

Abstract:

The European Union has addressed the rise of piracy in the Gulf of Guinea with a pilot initiative called Coordinated Maritime Presences, which seeks to reinforce maritime security and EU presence as well as to promote cooperation between countries in the region. The EU Council's decision to discard a CSDP mission/operation and to choose to launch this new concept has several implications, including the absence of dedicated means and an organization for monitoring and control, which casts uncertainty on the initiative's chances of success.

Keywords:

Coordinated Maritime Presences, Maritime Security, EU, Gulf of Guinea, piracy.

Situación actual en el golfo de Guinea

En los últimos meses, la inseguridad marítima en el golfo de Guinea acapara titulares con mayor frecuencia. Según el último informe publicado por la International Maritime Bureau (IMB)¹, durante el año 2020 la piratería aumentó un 42 % respecto a 2019 en el periodo comprendido entre enero y septiembre². Con estos datos, el golfo de Guinea concentra ya el 95 % de los ataques piratas del mundo, muy por encima del Cuerno de África y del estrecho de Malaca. En cifras absolutas, en el año 2020 tuvieron lugar 195 incidentes de seguridad marítima, de los cuales 22 fueron actos de piratería³ con un total de 130 personas secuestradas en el golfo de Guinea.



Figura 1. Ataques piratas en el golfo de Guinea (2020). Fuente. IMB Piracy and Armed Robbery Map 2020.

¹ IMB International Maritime Bureau, dependiente del International Chamber of Commerce (ICC), es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1981 con el objetivo de luchar contra las malas prácticas y crímenes en la mar de toda índole.

² «Piracy and armed robbery against ships. Period January 1 - December 31, 2020», ICC IMB. Disponible en: https://www.icc-ccs.org/reports/2020_Annual_Piracy_Report.pdf (Fecha de la consulta: 9/2/2021).

³ La legislación internacional diferencia entre *piratería* —término utilizado para referirse a los incidentes acaecidos en aguas internacionales— y *robo armado en la mar* —para referirse a incidentes en aguas territoriales.

En lo que llevamos de año 2021, el número de ataques asciende a 11, con 5 abordajes con secuestro confirmados. Además, existen indicios de la presencia de, al menos, un Grupo de Piratas (PAG, por sus siglas en inglés) operando al sur del delta del Níger que estaría utilizando un atunero secuestrado, el *Lianpengyu*, como buque nodriza para extender su radio de acción⁴.

En términos geográficos, el golfo de Guinea se extiende a lo largo de 6000 km de costa desde Senegal hasta Angola, si bien no existe unanimidad a la hora de delimitar la extensión del golfo de Guinea. La superficie aproximada alcanza 2,3 millones de km², sensiblemente menor que la zona de riesgo de piratería considerada en la misión Atalanta, donde los ataques a 1000 millas de la costa incrementan el área de riesgo de piratería hasta los 8,7 millones de km²⁵.

Aproximación de la UE al golfo de Guinea

El compromiso de la UE para con el golfo de Guinea se formalizó, en el año 2014, con la publicación de la Estrategia de la UE en el golfo de Guinea⁶ junto con la Estrategia Marítima (EUMSS) lanzada en dicho año y su Plan de Acción asociado (revisado en 2018⁷). Entre los programas y proyectos en los que la UE participa, destacan el Critical Maritime Routes Monitoring, Support and Evaluation Mechanism (CRIMSON) de 2011, el Gulf of Guinea Inter-Regional Network (GoGIN) de 2016 y el Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS) de 2019. También, en el año 2014 el Programa Global contra el Crimen Marítimo de las Naciones Unidas⁸, ya presente en el Cuerno de África, se extendió al golfo de Guinea con objeto de reducir los abordajes a los buques y los robos de carga y combustible.

⁴ «Hijack - 83nm WSW Port Gentil report», *Dryad Global*. Disponible en: <https://channel16.dryadglobal.com/83n-wws-port-gentil-0> (Fecha de la consulta: 10/2/2021).

⁵ El área de operaciones de EU NAVFOR cubre el mar Rojo, el golfo de Adén y gran parte del océano Índico, incluyendo las islas Seychelles, Mauricio y Comoras, así como la cuenca somalí y sus aguas territoriales e interiores. Disponible en: <https://eunavfor.eu/mission/> (Fecha de la consulta: 10/2/2021).

⁶ «EU strategy on the Gulf of Guinea», Consejo de la UE. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf> (Fecha de la consulta: 7/2/2021).

⁷ «Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS)», Consejo de la UE, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2018-06-26-eumss-revised-action-plan_en.pdf (Fecha de la consulta: 7/2/2021).

⁸ El Programa Global contra el Crimen Marítimo es un programa de la Oficina contra la Droga y el Crimen de las Naciones Unidas (UNODC) que se creó en 2010 con el objetivo de apoyar a los países en la lucha contra la piratería y crímenes marítimos. Disponible en: <https://www.unodc.org/easternafrika/global-programmes/global-maritime-crime-prevention/index.html>

La estrategia de la UE en el golfo de Guinea giraba en torno a una aproximación integral para mitigar los riesgos identificados mediante la ayuda a los Estados para fortalecer tanto las capacidades marítimas como el Estado de derecho y la gobernanza efectiva en la región, mejoras en la administración marítima y cooperación interagencias. Además, identificaba cuatro objetivos específicos en los que trabajar:

- El entendimiento de la magnitud de la amenaza en el golfo de Guinea y la necesidad de abordarla entre los países de la región y la comunidad internacional.
- Ayudar a los Gobiernos de la región a construir instituciones robustas, administraciones marítimas y capacidades para asegurar el conocimiento del entorno marítimo, la seguridad y la aplicación de la ley en las costas.
- Apoyar a las economías prósperas de la región a su desarrollo, a la creación de empleo y asistir a las comunidades vulnerables para mejorar su resiliencia ante las actividades criminales y la violencia.
- Reforzar las estructuras de cooperación entre países de la región y las organizaciones, para acometer las acciones necesarias para mitigar las amenazas tanto en tierra como en la mar.

Sin embargo, pese a las diversas iniciativas y a la nada desdeñable inversión, la situación siete años después no solo no ha mejorado, sino que los abordajes se han vuelto más frecuentes y violentos, incluyendo secuestros, tanto a buques fondeados como a buques navegando en aguas costeras, e incluso ataques a 200 millas de la costa⁹. Además de la piratería, la falta de control del mar favorece otras actividades ilícitas como la pesca ilegal, no regulada y no reportada (IUU, por sus siglas en inglés), el tráfico de armas y drogas, los delitos contra el medioambiente o el tráfico de personas. El robo y contrabando de crudo y combustible también se ha disparado, alcanzando, en agosto de 2019, los 120 000 barriles cada día, lo que supone el 6 % de la producción de Nigeria¹⁰.

Ante este panorama son muchas las voces que han reclamado una mayor implicación de la UE en esta zona. Las navieras han manifestado la imperiosa necesidad de aplicar medidas eficaces para proteger las líneas de comunicación marítimas; el impacto en la

⁹ «ROWAYTON EAGLE piracy attack 196NM SSE of Lomé», *Praesidium International*, 2021. Disponible en: <https://praesidiumintl.com/maritime-security-alerts/piracy/piracy-attack/togo-rowayton-eagle-piracy-attack-196nm-sse-of-lome-30-01-2021/>

¹⁰ «Oil theft cost Nigeria 22 million barrels in first half NNPC», *Reuters*, 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/ozatp-uk-nigeria-oil-theft-idAFKCN1VK1NT-OZATP> (Fecha de la consulta: 10/2/2021).

comunidad marítima se traduce en mayores costes en los fletes de mercancías derivados del menor número de barcos disponibles para las rutas, en el incremento de los seguros de los buques y en la necesidad de incorporar equipos de seguridad privados¹¹. También la OMI¹² ha mostrado su preocupación por la escalada en el número y violencia de asaltos a buques en la circular¹³ difundida el 10 de febrero de 2021, motivada por el secuestro del mercante *Mozart* mientras navegaba a más de 100 millas de la isla de Santo Tomé y que se saldó con una víctima mortal y quince marinos turcos secuestrados.

Presencia Marítima Coordinada

El concepto de Presencia Marítima Coordinada (CMP, por sus siglas en inglés)¹⁴ surgió durante la reunión informal de ministros de Defensa, en agosto de 2019 en Helsinki, y en junio de 2020, el Consejo de la UE adoptó las conclusiones en Seguridad y Defensa¹⁵, donde ya anunciaba el lanzamiento de este proyecto piloto. La presentación oficial de esta iniciativa piloto ha tenido lugar el 25 de enero de 2021 tras aprobarlo el Consejo.

En su resolución, el Consejo reconoce la importancia estratégica de esta región, anunciando el compromiso a largo plazo para apoyar a los países de África occidental y central en su lucha contra la inseguridad marítima y el crimen organizado, y alaba las reformas legales implantadas y la elaboración del código de conducta para erradicar las actividades ilícitas en la mar, firmado en la cumbre de jefes de Estado de Yaundé en 2013.

¹¹ «Why are pirates attacking ships in the Gulf of Guinea», *Defence web*, 2021. Disponible en: <https://www.defenceweb.co.za/security/maritime-security/explainer-why-are-pirates-attacking-ships-in-the-gulf-of-guinea/> (Fecha de la consulta: 10/2/2021).

¹² La Organización Marítima Internacional (OMI), fundada en 1948, es el organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de la seguridad y la protección del transporte marítimo internacional y de la prevención de la contaminación por los buques. También trata asuntos jurídicos, entre ellos las cuestiones relativas a responsabilidad civil e indemnizaciones, así como la facilitación del tráfico marítimo internacional. Disponible en: <https://www.imo.org/es/About/Paginas/FAQs.aspx>

¹³ OMI. Circular n.º 4328. La piratería en el Golfo de Guinea. 10 de febrero de 2021. Disponible en: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/es/MediaCentre/Documents/Circular%20nº%204382%20-%20Pirater%C3%ADa%20En%20El%20Golfo%20De%20Guinea%20\(Secretar%C3%ADa\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/es/MediaCentre/Documents/Circular%20nº%204382%20-%20Pirater%C3%ADa%20En%20El%20Golfo%20De%20Guinea%20(Secretar%C3%ADa).pdf) (Fecha de la consulta: 16/2/2021).

¹⁴ «Gulf of Guinea: Council conclusions launching the pilot case for the Coordinated Maritime Presences concept», Consejo de la UE, 2021. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/> (Fecha de la consulta: 6/2/2021).

¹⁵ «Council Conclusions on Security and Defense», Consejo de la UE, 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/> (Fecha de la consulta: 9/2/2021).

El lanzamiento del concepto de Presencia Marítima Coordinada, a pesar de no ser una misión de PSCD, se encuentra «oficialmente» alineado con la Estrategia de la UE en el golfo de Guinea y su Plan de Acción asociado, cuyos objetivos principales son los siguientes:

- Reforzar la visibilidad de la presencia marítima de la UE y apoyar sus objetivos políticos estratégicos.
- Promover la cooperación internacional en la mar y el intercambio de información.
- Usar la CMP como herramienta de la aproximación integral de la UE.

Para alcanzar estos objetivos, establece al golfo de Guinea como un Área Marítima de Interés (MAI, por sus siglas en inglés) y se felicita por la creación de una Célula de Coordinación de este Área Marítima de Interés (MAICC, por sus siglas en inglés). Esta célula de coordinación, creada en el seno del Estado Mayor de la UE, permite a las unidades desplegadas en zona compartir información operativa en tiempo real, que se traduce en un mayor conocimiento de los patrones de vida de la región y facilita tanto la detección de comportamientos sospechosos y delictivos como la reacción temprana antes estos. Para su implementación se ha recurrido por primera vez a la red Maritime Surveillance (MARSUR)¹⁶, un proyecto de la Agencia Europea de Defensa y que permite la comunicación entre los diversos sistemas de información de los países.

Para el óptimo funcionamiento de la iniciativa y la creación de sinergias, el Consejo exhorta a la coordinación entre los países que voluntariamente desplieguen medios en la zona, especificando que estos operarán quedando bajo control (OPCON) nacional. Además, hace referencia expresa a que no habrá medios navales ni aéreos dedicados para esta iniciativa. El papel de la UE se limitará a garantizar el control político y a proporcionar orientación estratégica en la implementación de este concepto, que será revisado en enero de 2022. Del resultado de esta iniciativa dependerá su expansión a otras áreas de interés de la UE.

En su blog, el alto representante de la UE, Josep Borrell, afirma que esta iniciativa se aplicará por petición de los miembros de la Arquitectura Yaundé, en estrecha

¹⁶ EDA. Maritime Surveillance. Disponible en: [https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)) (Fecha de la consulta: 19/2/2021).

colaboración para contribuir a su lucha contra la piratería y la delincuencia marítima¹⁷. La CMP aspira a ser la herramienta multiusos que emplee la UE para reforzar su presencia en aquellas regiones donde el despliegue de naval desde cero no sea la única opción, y aprovechar así los medios desplegados de forma independiente por cada país.

Consideraciones

La Estrategia de la UE en el golfo de Guinea pretendía aprovechar el *momentum* generado por el acuerdo de la cumbre de Yaundé y la creación de la Arquitectura¹⁸ homónima para promover la estabilidad mediante el apoyo a organizaciones regionales como el Economic Community of the West African States (ECOWAS), el Economic Community of the Central African States (ECCAS) o el Gulf of Guinea Commission (GGC), así como a los Estados miembros para diseñar estrategias tendentes a ejercer el control de sus aguas territoriales.



Figura 2. Instantánea del mapa del MDAT-golfo de Guinea el 8 de febrero de 2021. Fuente. MDAT-GoG.

La creación de iniciativas de cooperación entre países miembros, como por ejemplo el Maritime Domain Awareness for Trade (MDAT-golfo de Guinea) entre la Royal Navy

¹⁷ Blog del alto representante de la UE. «¿Por qué la UE debe ser garante de la Seguridad Marítima Global?», 2021. Disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/92479/¿por-qué-la-ue-debe-ser-garante-de-la-seguridad-mar%C3%ADtima-global_es (Fecha de la consulta: 16/2/2021).

¹⁸ La Arquitectura Yaundé buscaba crear una conciencia del dominio marítimo compartido entre los estados regionales a través de un mejor intercambio de información, para lo que se crearon tres centros de coordinación: Yaundé, Pointe-Noire y Abiyán.

británica con su UKMTO¹⁹ y la Marine Nationale francesa con su MICA²⁰, invitaba a un cierto optimismo en el compromiso para con el Proceso Yaundé. Este centro, que lleva en funcionamiento desde 2016, «mantiene una conciencia de la situación marítima coherente en el espacio marítimo de África central y occidental, con la capacidad de informar, advertir y apoyar a la industria, contribuyendo a la seguridad del marino»²¹.

No obstante, la reticencia de la UE para lanzar una Operación PSCD en el golfo de Guinea contrasta con la celeridad con la que fue planeada y aprobada la Operación EUNAVFOR MED Irini²² para llevar a cabo el embargo de armas a Libia. Es cierto que la inestabilidad en Libia es una amenaza más cercana y de mayor impacto en la UE que la inseguridad existente en el golfo de Guinea, especialmente para alguna de las potencias comunitarias con intereses nacionales en ese territorio que han prevalecido sobre los comunes de la Unión.

La ausencia de medios dedicados a esta región, como consecuencia de no lanzar una misión PSCD en el golfo de Guinea, condicionará notablemente el alcance del concepto-herramienta CMP. Si bien los Estados miembros pueden desplegar buques para realizar patrullas o actividades de diplomacia de la defensa mediante acuerdos bilaterales con Estados de la región (como lo viene haciendo España con Mauritania, Gabón, Ghana, Senegal y Cabo Verde), la falta de medios aéreos de patrulla marítima limitará las posibilidades de éxito. La Armada española lleva desplegando unidades en el golfo de Guinea de forma intermitente desde 2009, y de forma continuada desde 2015, siendo el BAM *Tornado* el último en ser desplegado a esta zona, en octubre de 2020²³.

¹⁹ UKMTO (United Kingdom Maritime Trade Operations) es un centro de fusión y difusión de información para mejorar la seguridad de la comunidad mercante mediante alertas, avisos a navegantes y notificación de incidentes de seguridad marítima, tanto a la comunidad marítima como a las Fuerzas Armadas.

²⁰ MICA (Maritime Information Cooperation & Awareness Centre) es el Centro de Concientización y Cooperación en Información Marítima, dedicado al análisis y evaluación para la seguridad mundial de las áreas marítimas.

²¹ Maritime Domain Awareness for Trade. Disponible en: <https://gog-mdat.org/home> (Fecha de la consulta: 7/2/2021).

²² «La UE pone en marcha la Operación Irini para aplicar el embargo de armas a Libia», Consejo de la UE, 2020. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/> (Fecha de la consulta: 9/2/2021).

²³ «Despliegue africano del BAM *Tornado*», Armada Española. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenosvidaabordo/prefLang-es/deLaFuerza-0518-TORNADO-DES-AFRICANO?ur=1.2020> (Fecha de la consulta: 10/2/2021).



Figura 3. Actividades de formación en técnicas de abordaje y seguridad. Fuente. Armada española.

El despliegue africano aporta presencia permanente en esta zona de vital interés para la seguridad española, tal y como señala la Estrategia de Seguridad Nacional en referencia al golfo de Guinea. Las actividades que llevan a cabo las unidades desplegadas se centran en la seguridad marítima y cooperativa mediante labores de asesoramiento, instrucción y adiestramiento. El fortalecimiento de capacidades militares (vigilancia marítima, seguridad física, interdicción marítima, buceo, evacuación de bajas, etc.) redunda en la protección de los intereses nacionales: suministro energético, pesca y líneas de tráfico marítimo con España.

Por lo que respecta a las aeronaves de patrulla marítima, indicar que la logística necesaria para su despliegue es relativamente más compleja que la que precisa un buque (que prácticamente lleva todo consigo). Sin embargo, no es esta una cuestión compleja de solucionar, aunque implica la presencia permanente de personal militar en el país que sirva de base de operaciones. Tal y como ocurre en la misión EUNAVFOR Atalanta, los aviones de patrulla marítima P3 españoles y alemanes operan desde Yibuti para realizar labores de vigilancia en el golfo de Adén y el océano Índico desde el año 2009.

Otro de los aspectos que ofrecen dudas es la forma en que el Consejo de la UE dará la orientación estratégica a la CMP y cómo esta se traducirá en directrices operacionales sin la existencia de un cuartel general operacional. Cuesta entender por qué no se aplican en esta región las medidas que, con tanto acierto, se aplicaron en Somalia.



Figura 4. Misiones y operaciones PSCD 2020. Fuente. EU External Action Service.

Conclusiones

Pueden hacerse varias lecturas de esta nueva iniciativa:

- Para la UE, la inestabilidad en el golfo de Guinea no está en el mismo orden de prioridades que la piratería en Somalia, ni siquiera cuando el número de incidentes reportados en la misión Atalanta durante el año 2020 fue de cero. Esto puede deberse a que las potencias de la UE consiguen imponer su voluntad en el seno del Consejo y desplegar contingentes en territorios donde tienen intereses más particulares que compartidos. De ser verdad este supuesto, la división entre los países miembros debilita notablemente la acción exterior de la UE, y serán los Estados con intereses nacionales no compartidos los que deberán involucrarse de manera individual para salvaguardarlos.

- Otro punto de vista que podría explicar por qué no se ha concebido una misión PSCD puede ser la falta de fondos y de acuerdo entre los países miembros, lo que ha obligado a buscar alternativas que no comprometiesen el despliegue de medios en zona. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el concepto CMP nació antes de la aparición de la COVID-19, que asola el mundo desde 2020, y, por ende, las limitaciones presupuestarias derivadas de la pandemia no pueden ser esgrimidas como motivo para no desplegar medios en una operación PSCD en el golfo de Guinea.
- La tercera posibilidad por considerar es que la postura de los países de la región no invite a abordar el problema de una forma similar al de piratería en Somalia. En el caso de la piratería en el Cuerno de África, la petición de ayuda internacional por parte de Somalia para afrontar el reto de la inseguridad marítima y piratería motivó la articulación de una operación PSCD. De ser este el caso, parece razonable no comprometer medios y esfuerzo si no se tienen garantías de obtener la libertad de acción necesaria que asegure el éxito de la misión.

Sea cual fuere el escenario, no cabe esperar grandes resultados de la iniciativa CMP a corto plazo, pues Estados sin medios ni capacidades marítimas de entidad no pueden ejercer el control de las aguas del golfo de Guinea, lo que deja vía libre a los cada día mejor organizados grupos de piratas.

El papel a priori conservador de la UE en la región podría ser el compromiso entre mantenerse involucrado con el desarrollo de los países de la zona y no ejercer más presión para intervenir militarmente en el golfo de Guinea, algo que, por otro lado, no puede llevarse a cabo sin el visto bueno de los Estados. De mantenerse la tendencia al alza de ataques piratas en los próximos años, podríamos asistir a un giro en la postura de los países ribereños y que estos soliciten la intervención cívico-militar de la UE para erradicar la piratería y las actividades criminales del golfo de Guinea.

*Ángel García Estrada**

Teniente de navío, Armada española
Máster en Seguridad, Defensa y Geoestrategia

29/2021

8 de marzo de 2021

*Javier de Carlos Izquierdo**

La crisis en el Sahel y la mujer

La crisis en el Sahel y la mujer

Resumen:

Las crisis de seguridad del Sahel exigen capacidades militares para luchar contra el extremismo violento, pero también hay otros factores como el cambio climático, la cuestión demográfica o los conflictos interétnicos que también deben ser considerados. Entre todos ellos destaca la mejora de la situación de la mujer en el Sahel. Este, en primer lugar, es un derecho esencial e inalienable, pero también es un elemento clave para el desarrollo económico y social de estos países, y también para mejorar la situación de seguridad.

El uso de más medios militares y mejor adaptados es la primera línea de actuación para afrontar la crisis del Sahel, pero una participación más activa de las mujeres en la sociedad es una línea de acción importante. Algunos Gobiernos del Sahel son activos en esta materia. Pero la tarea que queda por delante es mucha, especialmente en las zonas rurales dominadas por los grupos yihadistas.

Palabras clave:

Crisis del Sahel, Fuerzas Armadas malienses, acción exterior de la Unión Europea, EUTM-Mali, MINUSMA, Barkhane, G5 SAHEL, Mujer Paz y Seguridad, yihadismo, contrterrorismo.

***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.

Women in Sahel Crisis

Abstract:

The security crisis in the Sahel requires military capabilities to fight violent extremism, but there are also other drivers such as climate change, the demographic issue or the inter-ethnic conflicts that must also be considered. Among them all, the improvement of the situation of women in the Sahel stands out. This is first and foremost an essential and inalienable human right, but it is also a key element for the economic and social development of these countries, as well as for improving the security situation.

The use of more and better adapted military capacities is the first course of action to face the Sahel Crisis, but a more active participation of women in society is an important line of action. Some Sahelian governments are active in this area, but the task ahead is great, especially in rural areas dominated by jihadist groups.

Keywords:

Sahel Crisis, Malian Armed Forces, European Union External Action, EUTM-Mali, MINUSMA, Barkhane, G5 SAHEL, Women Peace and Security, jihadism, counterterrorism.

Introducción

En los últimos meses han ocurrido dos hechos relevantes relacionados con las actividades de la Unión Europea en Mali, en las que también participa España. En diciembre de 2020, la Unión Europea publicó un plan en materia de género para el exterior. Y, en enero de 2021, las Fuerzas Armadas malienses pusieron en marcha un grupo de trabajo sobre el mismo tema que cuenta con la asistencia técnica de la Operación EUTM-Mali.

Al mismo tiempo que empeora la situación de seguridad en el Sahel y avanzan los grupos terroristas, están retrocediendo los derechos de las mujeres fuera de las ciudades. Esto es especialmente patente en algunas zonas de Burkina Faso, Mali y Níger, como consecuencia de que los grupos terroristas tratan de imponer sus normas, frecuentemente con éxito. La situación es diferente allá donde la presencia de los Estados es fuerte, como en las ciudades. Una muestra de ello es que, frente al avance de la escolarización de las niñas en las ciudades, en las zonas rurales del Sahel tan solo un 2 % de ellas finalizan la educación secundaria. Por ejemplo, una «niña de 14 años en Níger puede llegar a terminar la escuela primaria, pero es muy difícil que continúe su educación y pase a la secundaria»¹. Y este es un tema crítico, ya que la educación es una de las herramientas más valiosas para mejorar la situación de la mujer, desarrollar la economía saheliana y, en su suma, permitir el avance de su sociedad. Por otro lado, en los últimos meses del año 2020 varios Gobiernos locales han llevado a cabo actividades institucionales en favor del avance de la mujer, con el apoyo de la Unión Europea.

La mejora de la situación de la mujer en el Sahel es un derecho amparado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; pero, al mismo tiempo que es un elemento clave para el desarrollo económico y social de estos países, es también un factor para mejorar la situación de seguridad. Además, un estudio realizado en 2019 por el NATO Hub de Nápoles señaló que la influencia de las mujeres en las comunidades rurales del Sahel era muy alta y que podía contribuir a evitar que se unieran a los grupos armados, terroristas, milicias y otros actores².

¹ CABALLERO, Chema. «La escolarización de las niñas», *Mundo Negro*, Madrid, octubre 2020. Disponible en: <http://mundonegro.es/la-escolarizacion-de-las-ninas/> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

² Ver p. 23 de NSD-S HUB, «Drivers of religious radicalization and extremism in the Sahel», *Naples*, NATO Strategic Direction South, November 2020. Disponible en: <https://thesouthernhub.org> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

La acción exterior de la Unión Europea y la mujer

La Unión Europea, en junio de 2016, publicó la Estrategia Global de la Unión (EUGS, EU Global Strategy). En ella se puso de manifiesto que la promoción de los valores europeos en el mundo favorece la defensa de los intereses de la Unión³. Esta apuesta arriesgada, en la que no participan todos nuestros aliados, es la posición de la Unión Europea en cuanto a su acción exterior. La EUGS no trata expresamente la relación entre la perspectiva de género y la seguridad, pero esta cuestión está indisolublemente unida al fondo de la estrategia. Así, podemos leer en ella: «Y lo más importante, la UE estará a la altura de sus valores a nivel interno y externo: es el mejor antídoto que tenemos contra el extremismo violento»⁴. Además, la página web de la EUGS⁵ se ocupa de «los derechos humanos, la paz y la seguridad, y por supuesto la igualdad de género y la capacitación de las mujeres, porque son parte integrante de todas las políticas de la UE»⁶.

España también ha contribuido al desarrollo de la perspectiva de género en los asuntos militares dentro de la Unión Europea. Ello ha sido posible gracias al trabajo del Ministerio de Defensa en el Estado Mayor de la UE. El Ministerio de Defensa de España, integrado en el Grupo de Formación Militar de la UE (EUMTG), trabaja para satisfacer las necesidades de formación militar en las misiones y operaciones militares de la Unión. El EUMTG está organizado en 21 disciplinas⁷ y, entre otras áreas, está la formación en inteligencia, el liderazgo, el entorno de la información, el contraterrorismo, la seguridad marítima y, por supuesto, el género. El EUMTG designó al Ministerio de Defensa español como líder de la disciplina de género para las misiones y operaciones militares de la UE⁸. Por este motivo, España trabajó para establecer los requisitos de formación en materia de género de las personas que despliegan en las misiones y operaciones militares de la UE. Para ello, se hizo un análisis de los requerimientos formativos, a partir de encuestas

³ «Our interests and values go hand in hand. We have an interest in promoting our values in the world. At the same time...», EEAS, European External Action Service, «European Union Global Strategy», Brussels, June 2016. Disponible en: <https://eeas.europa.eu...en> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

⁴ *Ibid.*, nota 4, p. 16.

⁵ Sitio web de la Estrategia Global de la Unión Europea. Disponible en: <http://europa.eu/globalstrategy/en> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

⁶ «A Global Strategy for the European Union», EEAS. Disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49323_en (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

⁷ Para conocer el detalle de las 21 disciplinas, consultar las pp. 20-27 del informe EEAS, «Military Training and Education Annual Report 2017», EEAS, 2018 331 REV 5, Brussels, 2018. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/...pdf> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

⁸ «Gender Discipline Leader for CSDP Missions and Operations», *MINISDEF*, Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas, Madrid, 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/omi/> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

enviadas a los Estados miembros de la UE, a instituciones y a personas que participaron en las misiones y operaciones UE; además, se celebraron varias reuniones en las que se debatieron los resultados de las encuestas, elaborando el *Análisis de requerimientos para la formación de género*. El documento final⁹ detalló tres planes de estudios adaptados a las funciones de las personas que participan en las misiones.

Como hemos visto, la igualdad de género es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, lo cual también es patente en los asuntos militares donde la contribución española es importante. Este valor continuará vigente en el periodo 2021-2025, a través del Tercer Plan de Acción en materia de Género¹⁰; algunas de estas actuaciones tendrán lugar en el Sahel, como ocurrió en 2020, apoyando a las niñas malienses en el ámbito rural¹¹.

Las Fuerzas Armadas malienses y el género

En Mali, en enero del año 2021 el Ministerio de Defensa y de los Veteranos (MDAC) creó un grupo de trabajo sobre la promoción de género en las Fuerzas Armadas malienses (FAMA)¹². El grupo de trabajo fue presidido por el comandante de la Fuerza EUTM-Mali y por el jefe de Estado Mayor del MDAC. La misión de la Unión Europea EUTM-Mali ha apoyado la creación de este grupo de trabajo y le presta asesoramiento. Aunque el grupo de trabajo es nuevo, desde junio de 2020 EUTM-Mali y el MDAC trabajaron para avanzar en el desarrollo de la perspectiva de género en las FAMA.

El jefe de Estado Mayor del MDAC subrayó la importancia de esta iniciativa, «por la importancia que tienen las cuestiones de género en la gestión de las crisis y el restablecimiento del Estado de derecho». También valoró muy favorablemente el asesoramiento de EUTM-Mali y el trabajo de la coronel Zaleha Abdoulaye, que presentó algunas de las líneas de trabajo, cómo favorecer el acceso de la mujer a la carrera militar, o el Plan Nacional para la aplicación en Mali de la Resolución 1325.

⁹ El documento final, «Training Requirements Analysis Report on Gender EU Military Training Discipline», fue publicado en febrero de 2020 y está disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/.../pdf> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

¹⁰ EU COUNCIL, «Presidency conclusions on the Gender Action Plan (GAP) III 2021-2025», EU Council 13947/20, Brussels, 16 December 2020, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/.../pdf> Fecha de la consulta 31.01.2021.

¹¹ Ver las últimas líneas de la Ficha Técnica de III Plan de Acción de Género. Disponible en: <https://ec.europa.eu...factsheet-draft-gender-action-plan-v08.pdf> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

¹² Visitar el sitio web de la Misión EUTM-Mali en su apartado sobre el tema. Disponible en: <https://eutmMali.eu/promotion-of-gender-...-eutm-Mali-assistance/> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

A pesar de la voluntad política del Gobierno maliense, este tipo de iniciativas no están exentas de controversias. En los países del Sahel, este tipo de actividades se llevan a cabo tratando de evitar que se susciten polémicas. Esto no siempre se consigue, como ha ocurrido recientemente en Mali con el proyecto de Ley de sobre la violencia de género. Este proyecto de Ley finalmente fue abandonado y ha llevado a que algunos sectores sociales solicitaran la destitución de la ministra de la Promoción de la Mujer, la Infancia y la Familia.

La situación de la mujer en Mali

En Mali, aunque no existe una ley específica contra la violencia de género, estos delitos sí son punibles, gracias al derecho penal. Además, la Constitución también consagra la igualdad entre todos los malienses. No obstante, los casos de violencia contra la mujer son muy frecuentes, en particular en la región central y en el norte de Mali.

En los últimos años ha habido un fuerte aumento de la violencia contra la mujer. Según los resultados de la encuesta publicada en 2019 por el Instituto Nacional de Estadística¹³, el 45 % de las mujeres de 15 a 49 años han sufrido violencia física o sexual; y la mayor parte de estos casos nunca han sido ni denunciados. Además, según la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, en los primeros siete meses de 2020 hubo más de 2900 casos de violencia de género conocidos, lo cual supone un aumento del 47 %¹⁴.



Figura 1. Manifestación contra la violencia de género en Bamako, 25 de septiembre de 2020. Fuente. MAIGA 2020.

¹³ «The DHS Program ICF. Cellule de Planification et de Statistique Secteur Santé-Développement Social et Promotion de la Famille (CPS/SS-DS-PF)», *INSTAT*, Institut National de la Statistique, agosto de 2019.

¹⁴ «MALI. Rapport de situation», *OCHA, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, New York-Genève, 28 de agosto de 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int...2020.pdf> (Fecha de la consulta: 17/2/2021).

La nueva situación política creada en Mali tras el golpe de Estado de 2020 parece marcar una tendencia más favorable para la mejora de la situación de la mujer en la sociedad maliense. La mayor parte de las asociaciones de mujeres han apoyado al Gobierno de transición. El papel de estas asociaciones cada vez es más activo. Muestra de ello fue la manifestación celebrada en Bamako el 25 de septiembre de 2020, para luchar contra la violencia de género¹⁵. La manifestación, convocada por la coalición Alianza contra la Violencia de Género, reunió a miles de hombres y mujeres. En enero de 2021 también se organizó un taller sobre el Papel de las mujeres en el Proceso de Transición en Mali¹⁶. El taller fue promovido por la Red de Mujeres Malienses para la Construcción de la Paz y la Fundación Friedrich Naumann¹⁷.

En la sociedad civil, también cabe destacar la presencia de varias directoras regionales en la televisión pública maliense o la presencia femenina en el Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA), en donde participan no en misiones ejecutivas, pero sí como miembros del Comité de Seguimiento del Acuerdo. No obstante, hay pocas mujeres en puestos de responsabilidad¹⁸.

La crisis del Sahel y las cuestiones de género

El papel de las mujeres en los conflictos ha sido bien estudiado en España, en los Cuadernos de Estrategia del Ministerio de Defensa¹⁹. Y, hoy en día, está aceptado en España y la Unión Europea que contemplar la perspectiva de género en las operaciones puede contribuir a mejorar la vida de las sociedades²⁰. Pero, en escenarios como en el Sahel, la situación es más compleja. Como señaló Blanca Palacián de Inza, el avance de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres será lento «sobre todo, en áreas donde

¹⁵ MAIGA, Ashley Leyla. «Des violences basées sur le genre», *Twitter*, 26 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://twitter.com/AshleyLelaMAIGA/status/...56> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

¹⁶ SOGODOGO, Aguibou. «Le Réseau des Femmes pour la consolidation de la paix exige l'implication des femmes. Bamako, *Le Republicaine*, 2020. Disponible en: <https://Maliactu.net/Mali-transition-en-cours-au-Mali-le-reseau-des-femmes.../> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

¹⁷ La Fundación Friedrich Naumann para la Libertad es una ONG creada en 1958 y con sede en Alemania que está asociada al Partido Democrático Libre (FDP, Freie Demokratische Partei). El director de la fundación para África occidental es el Sr. Jo Holden.

¹⁸ KONE, Youssouf. «Nianian Aliou Traore, présidente l'association des femmes de la presse Malienne». *Aujourd'hui-Mali*. Bamako, *Maliweb*, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Kn2jOS> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

¹⁹ BECERRIL, Soledad *et al.* «El papel de la mujer y el género en los Conflictos», *Cuadernos de Estrategia* 157, junio de 2012. Disponible en: http://www.ieeee.es/.../CE_157_PapelMujeryGeneroConflictos.pdf (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

²⁰ Ver p. 14 de GARRIDO ANTON, María José. *Igualdad y Defensa. La figura del Gender Advisor*. Documento de Opinión 157/2020. Disponible en: <http://www.ieeee.es/.../2020/DIEEEO157...gender.pdf> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

haya inseguridad»²¹. Ese es el caso de la mujer que vive fuera de las ciudades del Sahel. La situación de la mujer que vive en el campo saheliano es distinta de la que vive en las ciudades. El dominio rural en el Sahel se encuentra muy degradado económicamente, en parte por la progresiva desecación; en parte por el enfrentamiento entre agricultores y ganaderos; y, sobre todo, por la presencia de los grupos armados terroristas que tratan de controlar el territorio²². Algunas de las actuaciones de estos grupos están orientadas a lograr la desaparición de cualquier estructura de la Administración del Estado en las zonas que pretenden controlar²³. Y, frecuentemente, las escuelas son objetivo prioritario de los terroristas. El avance terrorista no solo atenta contra el Estado, sino contra cualquier progreso de la mujer en la sociedad, como por ejemplo su educación. La duda que se plantea es si la hipótesis inversa puede ser cierta, y que la mejora de la situación de la mujer en los países del Sahel también pueda favorecer el retroceso de los grupos armados.



Figura 2. Algunas publicaciones sobre la crisis de seguridad en el Sahel y la perspectiva de género.

Fuente. Elaboración propia.

²¹ Ver p. 6 de PALACIÁN DE INZA, Blanca. *El futuro de la igualdad de género y su impacto en la seguridad*. Documento Informativo 06/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/.../2017/DIEEEEI06-2017_Tendencias_Genero_BPI.pdf (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

²² Ver p. 4 de NSD-S HUB y ACSRT. *Terrorism in the Sahel: facts and figures*. Naples: NATO Strategic Direction South HUB y African Centre for the Study and Research on Terrorism, September 2020. Disponible en: <https://thesouthernhub.org/...-facts-and-figures> (Fecha de la consulta: 19/2/2021).

²³ Ver pp. 14-15 de NSD-S HUB y ACSRT, *op. cit.*

El interés por conocer la relación entre la violencia terrorista en el Sahel y las cuestiones de género no es nuevo. Desde 2015, se han realizado varios estudios sobre este tema²⁴. La OTAN ya identificó hace tiempo la correlación positiva que existe entre el avance de los derechos de las mujeres y un Sahel más seguro. En febrero de 2019, la Dirección Estratégica Sur de la OTAN (NSD-S) y Three Stones International celebraron un foro sobre la igualdad de género y la estabilidad en África²⁵. Una de las conclusiones más relevantes de este foro fue que mejorar la educación de las mujeres «hace que los países sean más seguros y estables».

En fechas más recientes, la Unión Europea y Naciones Unidas publicaron un estudio sobre el *Extremismo Violento y Género en el Sahel Central*²⁶. El estudio puso en evidencia que en donde la presencia de los grupos yihadistas es más intensa y se aplica la sharía, los derechos de las mujeres retroceden²⁷.

Algunas asociaciones de mujeres también comparten la idea de que la mejora de la situación de la mujer puede favorecer el retroceso de los grupos armados. En octubre, de 2020 la iniciativa FAODE²⁸ celebró su cuarta edición en Bamako. El lema fue el «Empoderamiento de las mujeres y las niñas, un requisito previo para el desarrollo sostenible; Paz y Seguridad en Mali»²⁹. La contribución de FAODE-MALI se centró en temas asociados a la seguridad, como son los ataques a aldeas, que incluyen asesinatos y violaciones, así como la destrucción de los medios de subsistencia tradicionales, por robo de ganado o quema de cosechas, que son frecuentes en los ataques perpetrados por los terroristas.

Estados Unidos, Unión Europea y Naciones Unidas también parecen promover la lucha contra los grupos armados, al tiempo que favorecen el avance de la mujer en la sociedad saheliana. La Unión Europea, junto a las Naciones Unidas, lanzó en octubre de 2020 una

²⁴ Ver la nota a pie de la p. 5 del trabajo de RAINERY, Luca. «Dogmatism or Pragmatism? Violent extremism and gender in the central Sahel», *International Alert*, London, 2020. Disponible en: <https://www.international-alert.org/sites/default/files/Sahel-Violent-Extremism-Gender-EN-2020.pdf> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

²⁵ NSD-S Hub «Gender Equality and in/stability in Africa», Naples, 2019. Disponible en: https://thesouthernhub.org.../Gender_Equality_and_Instability_in_Africa.pdf (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

²⁶ Ver la nota a pie de la p. 55 del trabajo de Luca Raineri.

²⁷ Ver p. 61 del trabajo de Luca Raineri.

²⁸ La iniciativa FAODE, o Foro de Mujeres Activas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Emergencia (Forum de Femmes Actives pour les Objectifs du Développement durable et l'Émergence), fue creada en 2017 en Ginebra y después se celebraron otras dos ediciones en Francia.

²⁹ DIAKITE, M. K. «Paix et Sécurité au Mali: Un forum des femmes en novembre à Bamako», *Maliactu*, Bamako, 2020. Disponible en: <https://Maliactu.net/Mali-paix-et-securite-au-Mali-un-forum-des-femmes-en-novembre-a-bamako/> (Fecha de la consulta: 31/1/2021).

serie de televisión para luchar contra la violencia de género en Mali. Y EE. UU. también apoya esta visión, desde sus embajadas en los países del Sahel. Muestra de ello es la participación de su embajada en Burkina Faso en la Semana de la Mujer. El Prix International du Courage Féminin³⁰, promovido por EE. UU. en 2020, fue entregado por Melania Trump y Mike Pompeo. En Mali también tuvo lugar un hecho simbólico, una semana después del golpe de Estado, el embajador de EE. UU. en Mali visitó al Comité Nacional para la Salvación del Pueblo (CNSP) y a esta reunión asistió acompañado solo por mujeres, dos de ellas militares y otra, civil.



Figura 3. Reunión del embajador de EE. UU. con el CNSP el 25 de agosto de 2020. Fuente. Dakaractu 2020.

Conclusión

La Unión Europea, con la contribución de España, ha desarrollado la formación en materia de género para el personal que participa en las misiones y operaciones militares de la UE. Este hecho debe entenderse desde la estrategia de la Unión Europea en su acción exterior. Esta estrategia trata de difundir los valores de la Unión Europea, al mismo tiempo que defiende sus intereses. Algunos hechos en esta línea son el Tercer Plan de Acción en materia de Género para el exterior y el apoyo de la misión europea EUTM-Mali al grupo de trabajo sobre género de las Fuerzas Armadas malienses.

En los últimos años ha aumentado el número de casos de violencia de género en las regiones rurales malienses. No obstante, la nueva situación política creada en Mali tras el golpe de Estado parece promover la mejora de la situación de la mujer. Al mismo

³⁰ SAMBOÉ, Edouard. «Prix International Courage Féminin 2020», *Lefaso.net*, Ouagadougou, 2020. Disponible en: <https://lefaso.net/spip.php?article98359> (Fecha de la consulta: 17/2/2021).

tiempo, algunas asociaciones de mujeres parecen apoyar los cambios políticos que se promueven desde el nuevo Gobierno. OTAN, la Unión Europea y Naciones Unidas han estudiado la relación que existe entre el avance de los derechos de las mujeres y un Sahel más seguro. Y es que la mujer desempeña un papel básico en la sociedad tradicional africana, tanto en los aspectos económicos como en su función integradora de la familia. Por ello, el apoyo a sus actividades y derechos puede hacer avanzar el nivel de vida y mejorar el entorno de seguridad.

La Unión Europea tiene la voluntad de contribuir a lograr un Sahel más seguro y estable, y en ello la mujer puede desempeñar un papel esencial.

A modo de resumen, resaltamos los siguientes puntos:

1. Hoy en día el principal freno al desarrollo de los países del Sahel es la falta de seguridad. Ello impide que estos Estados sahelianos creen las infraestructuras necesarias para permitir el crecimiento económico.
2. El avance de los grupos armados yihadistas, en algunas regiones del Sahel, supone un claro retroceso de los derechos de las mujeres. Este retroceso se manifiesta en la imposición de la sharía y la imposibilidad de asistir a las escuelas, que en algunas zonas ya están destruidas.
3. La situación de la mujer en las ciudades del Sahel central es levemente mejor que en las zonas rurales. En las ciudades, algunos Gobiernos locales están apoyando económicamente a las asociaciones de mujeres para favorecer su avance social y mejorar su autoestima.
4. Los Gobiernos locales están favoreciendo el aumento de la presencia de las mujeres en sus instituciones, aunque este hecho se enfrenta con obstáculos sociales y religiosos.
5. La voluntad de mejorar la situación de la mujer en el Sahel es un derecho universal, que permite construir sociedades más estables, economías más sólidas y probablemente el retroceso de los grupos armados yihadistas.
6. La Unión Europea promueve la participación de las mujeres y la igualdad de género en su acción exterior, porque es un aspecto fundamental de la gestión de crisis que permite lograr sociedades más seguras, prósperas y estables.

*Javier de Carlos Izquierdo**
Doctor en Historia

Redes sociales: desinformación, adicción y seguridad

Resumen:

Las redes sociales han modificado nuestros patrones de obtención de información, de comunicación y de movilización colectiva. Los mecanismos psicológicos en los que se asientan estas plataformas facilitan su carácter adictivo, y su tendencia a generar polarización social. La comprensión de este fenómeno global implica la síntesis de enfoques desde la psicología y desde las tecnologías de la información y comunicación. El uso que se ha realizado en el pasado reciente de las redes sociales hace patente su potencial como herramienta en las campañas de desinformación. La concienciación social en el marco de la seguridad nacional, a través de iniciativas educativas, y la prevención, en base a la resiliencia extraída del análisis de las lecciones aprendidas, son las estrategias propuestas.

Palabras clave:

Redes sociales, seguridad del Estado, desinformación, extremismo, adicción.

***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.

Social Media: disinformation, addiction, and security

Abstract:

Social networks have modified how people collect information, communicate, and take part in mobilizations. The psychological mechanisms in which these platforms are based facilitate their addictive nature, and their tendency to generate social polarization. The understanding of this global phenomenon implies the synthesis of approaches from the psychology as well as from communication technologies. The way social networks have been used in the recent past show its potential as a tool in disinformation campaigns. The proposed strategies are based on social awareness, through educational initiatives within the framework of National Security, as well as prevention, based on the resilience extracted from the analysis of lessons learned.

Keywords:

Social Media, State security, disinformation, extremism, addiction.

Introducción

El desarrollo vertiginoso en los últimos años de nuevas tecnologías, la llamada *revolución digital*, ha favorecido la implantación a escala mundial de las redes sociales¹. Se trata de herramientas de software para el entretenimiento y la comunicación. No obstante, los efectos buscados y provocados en los usuarios de las redes sociales no se han limitado a estos fines; ni siquiera a favorecer el consumo de los productos promocionados por los anunciantes que contratan los servicios de estas plataformas. También han influido en el modo en que los ciudadanos se informan sobre la actualidad, desplazando a los medios de comunicación tradicionales, como la prensa y televisión. Actualmente, se tiende a valorar más la inmediatez y la transferencia de la noticia desde el punto de vista de los protagonistas que el análisis cualificado y la verificación de fuentes que se hace desde el ámbito periodístico: «Los profesionales de la información han visto suplantada su función social por el llamado *periodismo ciudadano*, es decir, por unos receptores que ejercen de periodistas, pero sin su formación ni su acervo ni sus códigos éticos»².

En el ámbito de la seguridad, merece una atención especial el impacto que las redes sociales han tenido en el desarrollo de movimientos sociales y de campañas electorales. En 2007, el ataque masivo de denegación de acceso contra los servidores informáticos del Gobierno de Estonia³ fue precedido por una campaña de protestas en redes sociales ante la retirada de la estatua del Soldado de Bronce en Tallin. En 2009 se relacionó a la red social Twitter con la revolución verde en Irán en junio de ese año⁴. En 2011, al fenómeno de las revueltas sociales en varios países árabes se las denominó *Primavera Árabe*, pero también como la «Revolución de las redes sociales»⁵. Desde 2014, las redes

¹ Definidas como un servicio de la sociedad de la información que ofrece a los usuarios una plataforma de comunicación a través de Internet para que estos generen un perfil con sus datos personales, facilitando la creación de comunidades con base en criterios comunes y permitiendo la comunicación de sus usuarios, de modo que puedan interactuar mediante mensajes, compartir información, imágenes o vídeos, permitiendo que estas publicaciones sean accesibles de forma inmediata por todos los usuarios del grupo. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/red-social> [Consultado el 20/1/2021].

² BLANCO ALFONSO, Ignacio. «Reseñas bibliográficas. Verificación digital para periodistas. Manual contra bulos y desinformación Internacional», *Doxa.comunicación*, n.º 27, julio-diciembre 2018. Disponible en: https://www.doxacomunicacion.es/pdf/2_3.pdf [Consultado el 26/1/2021].

³ «Incidentes que afectan a la Seguridad de las TIC», *Centro Criptológico Nacional*, Perspectiva de la AA.PP., n.º 19, febrero de 2008. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/comunicacion-eventos/articulos-y-reportajes/653-incidentes-que-afectan-a-la-seguridad-de-las-tic/file.html>

⁴ KAMINSKY, Ross. «Iran's Twitter Revolution». *Human Events*, June 18, 2009. Disponible en: <https://humanevents.com/2009/06/18/irans-twitter-revolution/> [Consultado el 20/1/2021].

⁵ CARLINI, Agnese. *Las redes sociales como factor de desestabilización*. Documento de Opinión IEEE 79/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO79-2018_RRSS_FactorDesestabilizacion_ACarlini.pdf [Consultado el 20/1/2021].

sociales han sido usadas como una capacidad militar más en el conflicto entre Ucrania y Rusia⁶, utilizándolas en campañas de amplio espectro, combinando ataques kinésicos, tecnológicos y cognitivos⁷.

Entre 2014 y finales de 2017, la guerra contra el Dáesh evidenció el poder de las narrativas y su difusión a través de redes en el seno de las sociedades occidentales⁸. En 2016, en el referéndum del *brexit*⁹ y en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de América, la consultora Cambridge Analytica adquirió notoriedad internacional, tras las filtraciones que revelaron que había comprado a la red social Facebook los perfiles de más de 78 millones de usuarios, que los había usado para identificar aspectos de su personalidad, sus tendencias políticas, su predisposición a votar e incluso su colegio electoral, y que había personalizado anuncios de nuevo en Facebook para dichos usuarios, con objeto de motivarles para votar o, en su caso, no votar (según el interés del partido político contratante)¹⁰. En 2017, las redes sociales tuvieron un papel muy activo en la difusión de los correos electrónicos del aspirante al Eliseo, Emmanuel Macron, en su disputa electoral con Marine Le Pen¹¹. Ese mismo año Facebook estuvo en el punto de mira internacional por la difusión, a través de perfiles de usuarios en Myanmar, de una campaña de odio racial contra la minoría musulmana de los rohinyás¹², que desembocó en un genocidio. Durante los disturbios sociales de Cataluña a finales de 2018 hubo una gran campaña en redes sociales con repercusiones internacionales,

⁶ TREGUBOV, Victor. «Ukraine raised the alarm over weaponized social media long before Trump's twitter ban», *Atlantic Council*, January 14, 2021. Disponible en:

<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-raised-the-alarm-over-weaponized-social-media-long-before-trumps-twitter-ban/> [Consultado el 26/1/2021].

⁷ JAITNER, Margarita. «Russian Information Warfare: Lessons from Ukraine». En: GEERS, Kenneth (ed.). *Cyber War in Perspective: Russian Aggression Against Ukraine*, Tallinn: NATO CCD COE Publications 2015. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/291086368_Russian_Information_Warfare_Lessons_from_Ukraine [Consultado el 13/02/2021].

⁸ BARRANCOS LARRÁYOZ, David. *Los Community Managers del terror: la propaganda online de ISIS y su ofensiva sobre Irak*. Documento de Opinión IEEE 82bis/2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO82bis-2014_ISS_DavidBarrancos.pdf [Consultado el 14/1/2021].

⁹ *Brexit* es un acrónimo de dos palabras en inglés: *Britain* (Gran Bretaña) y *exit* (salida), y hace referencia al proceso de salida de Reino Unido de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/brexit/acercadelbrexit2/Paginas/index.aspx> [Consultado el 14/1/2021].

¹⁰ PEIRANO, Marta. *El enemigo conoce el sistema: manipulación de ideas, personas e influencias después de la economía de la atención*. Barcelona: Debate 2019.

¹¹ MOHAN, Megha. «Macron Leaks: the anatomy of a hack», *BBC Trending*, 9 May 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-39845105> [Consultado el 23/1/2021].

¹² MOZUR, Paul. «A Genocide Incited on Facebook, With Posts From Myanmar's Military», *The New York Times*, oct. 15, 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/10/15/technology/myanmar-facebook-genocide.html> [Consultado el 14/1/2021].

en la que una parte de la información fue intencionalmente distorsionada¹³. En 2020, las redes sociales tuvieron un papel importante en las campañas de desinformación relativas a la pandemia de la COVID-19¹⁴. El ataque al Capitolio de Washington, el 6 de enero de 2021, ha evidenciado el efecto que las redes sociales ejercen en la movilización política. El controvertido bloqueo de las cuentas en redes sociales del todavía presidente Donald Trump por parte de los gestores de estas¹⁵, con objeto de evitar la movilización social antes de la proclamación del presidente electo Biden, ha supuesto un hito en el papel de las redes sociales en el ámbito político¹⁶. La última movilización social a través de las redes ha tenido como protagonista el ataque a los fondos de inversión bajistas que operan en Wall Street. La plataforma utilizada fue Reddit¹⁷, un agregador de noticias sociales. En enero de 2021 consiguieron más de dos millones de suscriptores nuevos, en base a una estrategia coordinada de inversión particular pero masiva en valores bursátiles de bajo valor hasta el momento de su intervención: tal fue el caso de las acciones de GameStop, o la cotización de la criptomoneda Dogecoin¹⁸.

Modalidades y patrones de uso de las redes sociales

Según las estadísticas facilitadas por la web Data Reportal¹⁹, con datos acumulados hasta el mes de julio de 2020, más de la mitad de la población mundial usa redes sociales: 3960 millones de personas. Se ha producido un incremento del 10 % de usuarios desde julio de 2019. La mayoría de los usuarios se conecta a través de

¹³ ANDERSON, Paul. «'Independence 2.0': Digital activism, social media and the Catalan independence movement», *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, Volume 11, Number 2, 1 October 2019, pp. 191-207(17). Disponible en: https://doi.org/10.1386/cjcs_00003_1 [Consultado el 23/1/2021].

¹⁴ PORTERO ALFÉREZ, Nuria. *Las redes sociales y la COVID-19: herramientas para la infodemia*. Documento de Opinión IEEE 163/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO163_2020NURPOR_infodemia_Covid.pdf [Consultado el 23/1/2021].

¹⁵ CLAYTON, James, KELION, Leo; MOLLOY, David. «Asalto al Capitolio: Facebook e Instagram bloquean a Donald Trump al menos hasta que se complete el traspaso de poder», *BBC news*, 7 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55575310> [Consultado el 2/2/2021].

¹⁶ «Rusia compara el bloqueo de las cuentas de Trump en redes sociales con 'una explosión nuclear' en el ciberespacio», *Europa Press*, 14 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-compara-bloqueo-cuentas-trump-redes-sociales-explosion-nuclear-ciberespacio-20210114151007.html> [Consultado el 2/2/2021].

¹⁷ Disponible en: <https://www.reddit.com/r/wallstreetbets/> [Consultado el 10/2/2021].

¹⁸ GANDEL, Stephen. «How Reddit posters made millions as Wall Street lost billions on GameStop's wild stock ride», *CBSNEWS*, 29/1/2021. Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/gamestop-reddit-wallstreetbets-short-squeeze-2021-01-28/> [Consultado el 10/2/2021].

¹⁹ Disponible en: <https://datareportal.com/reports/more-than-half-the-world-now-uses-social-media?rq=social%20media> [Consultado el 10/1/2021].

dispositivos de telefonía móvil. Las regiones mundiales con menor porcentaje de acceso a las redes sociales son África central, con un 12 %; seguida de África oriental y occidental, con un 14 % y un 23 %, respectivamente; y Asia central, con un 31 %. En España, el acceso a Internet cuenta con una penetración del 91 % de la población, y una tasa de uso de redes sociales del 61 %.

Los usuarios pasan como media 2 horas y 10 minutos consultando las redes sociales. En el grupo de menor edad, de 16 a 24 años, el tiempo invertido es de 2 horas y 53 minutos, y las mujeres pasan como media conectadas unos 35 minutos más que los hombres.

Facebook ha marcado un antes y un después en cuanto al impacto de las redes sociales, y también en cuanto a su papel protagonista en múltiples movilizaciones sociales²⁰. Es la red social de más éxito e implantación a nivel mundial, con 2600 millones de usuarios; es decir, más que los habitantes de cualquier país del mundo. Factor clave para este desarrollo fue la iniciativa de Mark Zuckerberg de extender el acceso a la red a países de África, Asia y América Latina con una fórmula aparentemente altruista: Internet.org en 2013 y su evolución en Free Basics a partir de septiembre de 2015²¹. Esta fórmula ha dejado de aplicarse en algunos países, después del mencionado escándalo del uso de cuentas de Facebook contra la minoría musulmana de los rohinyás en Myanmar, en 2017.

Bases psicológicas de la adicción a las redes sociales

Peirano²² advierte sobre los poderosos mecanismos psicológicos que sostienen los patrones de comportamiento de los usuarios habituales de las redes sociales. El modelo de negocio de las redes sociales se basa en la venta de nuestros datos a terceros: nosotros somos el producto. Cuanto más nos enganchen los contenidos que nos ofrecen,

²⁰ LA ROSA, Amaro. «Movimientos sociales, redes sociales y recursos simbólicos», *Correspondencia & Análisis*, n.º 6, 2016.

²¹ Se trata de una asociación entre Facebook y proveedores de servicio de Internet móvil. Aunque se anuncia como un Internet gratis, en realidad solo da acceso a Facebook y a otras aplicaciones concertadas, como Bing, el buscador de Microsoft. Incluso en estas plataformas el acceso no es ilimitado: solo permite leer los titulares de vídeos y noticias, pero no da acceso al contenido de estas (ello conlleva el consumo de datos).

²² PEIRANO, Marta, *op. cit.*

mejor para sus intereses. En esta línea, Gómez de Agreda²³ apunta: «Facebook no es la plaza pública en la que nos sentábamos a charlar de nuestras cosas, es más bien un club privado en el que algunos pagan para que nos sentemos a compartir con ellos nuestros datos».

Somos consumistas por naturaleza, posiblemente porque en nuestra evolución como especie era una garantía de éxito frente a periodos de escasez. A nivel fisiológico, estos comportamientos tienen su reflejo en nuestra corteza cerebral: es el mecanismo de recompensa basado en el neurotransmisor dopamina²⁴. La dopamina se libera cuando realizamos actividades placenteras: practicar sexo, comer algo delicioso, tomar drogas estimulantes o comprar. Si los niveles de dopamina están bajos, nos encontramos incómodos, nerviosos. Podemos mitigar esta sensación desagradable si retomamos los comportamientos que liberan de nuevo dopamina.

Fogg²⁵ teorizó en 2009 sobre un modelo de comportamiento al que dio su nombre. Describe tres condiciones necesarias para que un comportamiento se manifieste: la motivación, la habilidad y la oportunidad. La persona, antes de actuar, tiene que querer hacer algo, tiene que saber hacerlo, y tiene que sentir que es el momento adecuado para ello (que haya un desencadenante o señal). Si utilizamos las señales idóneas, como los sonidos y las luces en las máquinas tragaperras, la persona se verá impulsada a realizar repetidamente esa conducta que conoce y que en el pasado le ha reportado sensaciones placenteras, como ganar un premio. Estas señales son las que activan también las redes sociales, con estímulos como recibir *likes*²⁶ o recomendaciones de nuestros amigos. Un *like* o un emoticono pueden generar una potente descarga de dopamina en nuestro cerebro²⁷. Una vez iniciada la conducta, si los estímulos señal se presentan con frecuencia, se acaba convirtiendo en un hábito o en una adicción. Y no hay estímulos

²³ GÓMEZ DE AGREDA, Ángel. *Mundo Orwell. Manual de supervivencia para un mundo hiperconectado*. Barcelona: Ariel 2019, p. 117.

²⁴ Adjunto se incluye una web con amplia información sobre la dopamina, los mecanismos de recompensa y las adicciones. Disponible en: <https://neuro-class.com/sistema-de-recompensa-cerebralcomo-funcionan-las-adicciones/> [Consultado el 11/1/2021].

²⁵ Fogg fue uno de los gurús de manipulación del comportamiento de Silicon Valley. Sus cursos basados en la aplicación de la persuasión en la programación de aplicaciones en Facebook hizo a más de un alumno suyo millonario. Fuente: FOGG, B. J., *Persuasive Technology: Using Computers to Change What We Think and Do*. Morgan Kaufmann Publishers, 2003.

²⁶ Facebook o Instagram no dan la posibilidad de *don't likes*. Así se potencia el efecto reforzante de publicar en estas plataformas.

²⁷ Véase esta interesante publicación sobre el efecto de los móviles en los jóvenes y las dificultades asociadas a su capacidad de mantener la atención: ANGUIANO LUNA, H.; CISNEROS, J. L.; MARÍN ORNELAS, A. R. «Las redes sociales, telefonía celular y el efecto phubbing». *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*, n.º 35 «Sociología y comunicación», 2018.

señal más efectivos que las notificaciones, o tecnología *push*, empleadas en cada una de las aplicaciones de nuestros dispositivos digitales, y que vienen activadas por defecto. Los *likes* y el chequeo regular de nuestras notificaciones se basan en una motivación humana tan relevante como la de sentirse aceptado o reconocido por el grupo, o en su reverso, el miedo a sentirse rechazado²⁸.

Un estudio²⁹ con más de 80 000 voluntarios sobre la capacidad predictiva de Facebook mostraba que el algoritmo de la plataforma, teniendo en cuenta los *likes* que los participantes habían dado a contenidos de Facebook en el pasado, era capaz de predecir con más acierto que las personas allegadas los comportamientos futuros de los usuarios. La precisión predictiva del algoritmo superaba con 10 *likes* analizados sobre un tema en particular (por ejemplo, publicaciones del usuario sobre política) a las estimaciones de los compañeros de trabajo relativas a posibles comportamientos de los sujetos del estudio en esa área (por ejemplo, sobre si acudiría a un mitin político), con 70 *likes* a los amigos, con 150 a los familiares y ¡con 300 a los cónyuges!

Otro elemento de impacto en la efectividad de las redes para la movilización social son los denominados *memes*. Se identifican con el concepto formulado por Richard Dawkins³⁰, que consideraba que el mandato biológico de reproducción y transmisión de la carga genética, que los humanos compartimos con el resto de los animales, lo habíamos ampliado a la transmisión de ideas, historias o cultura entre generaciones. La revolución digital ha personificado estos «memes» en imágenes o vídeos de muy corta duración, que bien por su contenido humorístico, o bien por su enganche emocional, son reenviados de modo masivo entre los usuarios que comparten una o varias redes sociales. No hay nada más efectivo para deteriorar la imagen pública de una autoridad o una institución, o bien para conseguir la identificación con una causa³¹, que un meme ampliamente virilizado.

²⁸ El concepto de *fear of missing out* (FOMO) refleja el hábito de consultar las redes sociales varias veces al día, para no dejar de responder un mensaje, corresponder a un *like* o dejar de estar al tanto de la actualidad.

²⁹ YOUYOU, Wu; KOSINSKI, Michal; STILLWELL, David. «Computer-based personality judgments are more accurate than those made by humans», *PNAS*, vol. 112, January 27, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/PNAS.1418680112> [Consultado el 23/1/2021].

³⁰ DAWKINS, Richard. *El gen egoísta: las bases biológicas de nuestra conducta*. Barcelona: Salvat Ciencia 1990.

³¹ MARTÍNEZ PONTIJAS, Juan. *#Boogaloo, un meme para el conflicto armado*. Documento de Opinión IEEE 100/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE100_2020JUAMAR_boogaloo.pdf [Consultado el 14/1/2021]

El reverso del uso de las redes para la movilización social deviene en los mecanismos de control colectivo. El caso paradigmático es el sistema chino de «crédito social³²». Se basa en un sistema de puntuación que identifica el nivel de cumplimiento del ciudadano con la ley y con las normas comunitarias. Hasta la fecha, no se ha implantado *de facto* en el nivel estatal, al estilo del Gran Hermano de Orwell; más bien se trata de sistemas locales. Por ejemplo, la ciudad de Rongcheng³³, en el noreste de China, da 1000 puntos iniciales a sus ciudadanos. Infracciones comunitarias como una multa de tráfico, resta puntos; acciones de apoyo a la comunidad, como donaciones, suma puntos. Estos puntos se pueden combinar con los sistemas de puntos de empresas privadas, como Ant Financial's Zhina Credit, conocida popularmente como «Sesame Credit». Su sistema de puntos es voluntario, pero la particularidad de sus algoritmos es que no solo puntúa en función del historial de créditos solicitados y devengados a la financiera, sino también en función del comportamiento de los clientes. Así, por ejemplo, gastar dinero en juegos *online* de apuestas o similares reduciría la puntuación en Sesame Credit. La puntuación de esta plataforma ha sido utilizada en algunos hoteles para aceptar reservas sin depósito o para prestar paraguas. El hecho de que el sistema no incluya mecanismos de queja o corrección de los puntos, las posibles consecuencias que este tendría a nivel económico y social para estigmatizar a una persona y la espiral de caída de puntos en la que podrían caer muchos ciudadanos, la convertiría en una herramienta propia de una ficción distópica³⁴. Y no se trata de especulaciones: en 2014, el Gobierno chino publicó un plan para la puesta en marcha de este sistema con la fecha de término de 2020, con el propósito de incrementar los niveles de confianza en la sociedad china. A fecha de hoy no se ha implementado a nivel nacional, pero sí en grandes ciudades como Pekín, Shanghái, Guangzhou, Shenzhen, Hangzhou, Nanjing o Suzhóu.

Polarización y procesos de influencia

En contra de lo que se suele pensar en la cultura popular, el objetivo de las campañas de influencia más exitosas no ha sido el cambiar lo que la gente pensaba, sino más

³² BACH, Jonathan. «The red and the black: China's social credit experiment as a total test environment», *The British Journal of Sociology*, Volume 71, Issue 3, 2020, p. 489-502.

³³ Disponible en: <https://www.wired.co.uk/article/china-social-credit-system-explained> [Consultado el 14/1/2021].

³⁴ Es el caso de Nosedive, el primer episodio de la tercera temporada de *Black Mirror* en la plataforma Netflix, que muestra una sociedad obsesionada con calificar a las personas.

confirmar lo que la gente ya creía³⁵. Una vez que las audiencias objetivo han visto validadas sus creencias, valores y actitudes en torno a la narrativa buscada, el paso para la movilización social está muy cerca.

La mayoría de las redes sociales incorporan las *news feed*³⁶ que implementó Facebook en 2006. Son noticias relacionadas con los gustos y las publicaciones en que ha mostrado interés anteriormente el usuario. Este cree que las noticias que lee en sus redes sociales son las mismas que puede leer cualquier otro usuario, y eso no es así. Están personalizadas en función de sus búsquedas previas, del tiempo que ha dedicado a cada noticia y de las interacciones al respecto con sus contactos. Estos contenidos pueden ser contratados por los partidos políticos en las campañas electorales. De este modo consiguen acceso directo a los votantes, según el perfil de tendencias políticas identificado por la plataforma u otras empresas de gestión de datos en la red³⁷.

Los contenidos más extremos son los que llaman más la atención de las personas que comparten puntos de vistas similares, así que le dan al *like* o lo reenvían a sus amigos, formando las llamadas *echo chambers*³⁸. Pero eso es lo que hacen también los que opinan lo contrario: comentan la noticia, burlándose o contraargumentando, pero, en todo caso, contribuyendo a que se difunda. De este modo, el algoritmo de la red social tenderá a presentar ese contenido más frecuentemente en los *news feed*, al considerarlo como tendencia en el momento. Además, a diferencia de un periódico, una red social no puede ser demandada porque haya divulgado una noticia falsa.

Internet ha cambiado las reglas de juego. La capacidad de control que los Gobiernos democráticos —no digamos los autoritarios— pudieran tener sobre los medios de comunicación se ha difuminado. Cuando alguien inicia una campaña de influencia en las redes, el coste es tan reducido y las consecuencias de los errores son tan pequeñas que el potencial de la herramienta es enorme. En ocasiones, el objetivo ni siquiera es

³⁵ TORRES SORIANO, M. R. «La tormenta perfecta». En: TORRES, M. R. (coord.). # *Desinformación. Poder y manipulación en la era digital*. Granada: Comares 2019.

³⁶ Se trata de una presentación continua, y aparentemente sin fin, de noticias intercaladas con actualizaciones, fotos y comentarios de amigos de Facebook, junto con anuncios.

³⁷ Tal y como ocurrió con Cambridge Analytica en las campañas del *brex* y las elecciones norteamericanas de 2016.

³⁸ Una *echo chamber* se puede definir como un entorno donde una persona solo encuentra información u opiniones que reflejan o refuerzan las propias. Suelen generar desinformación y distorsionar la perspectiva de los implicados, al dificultar su capacidad de considerar puntos de vista contrapuestos o de diferenciar los matices de un problema complejo. Se alimenta en base al sesgo de confirmación, que es la tendencia a dar preminencia a la información externa que confirma nuestras creencias previas. Disponible en: <https://edu.gcfglobal.org/en/digital-media-literacy/what-is-an-echo-chamber/1/> [Consultado el 7/1/2021].

conseguir cambios en el comportamiento de audiencias: con generar ruido o crispación en el debate público consiguen cumplir con su agenda de desinformación.

Un ejemplo paradigmático de la utilización de las redes sociales en los procesos de influencia fue la denominada injerencia rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses en noviembre de 2016. La hipotética estrategia de actores provenientes de las inmediaciones de Rusia para debilitar a los países occidentales, alentando las posiciones polarizadas, sean de derechas o izquierdas, supremacistas blancos o del Black Lives Matter, adquiere en este caso tintes de éxito rotundo. Uno de los documentos más significativos en este sentido fue la investigación realizada por la Fiscalía General de los Estados Unidos, denominada *Informe Mueller*³⁹: «The Russian government interfered in the 2016 presidential election in sweeping and systematic fashion».

El elemento más activo en la campaña de desinformación, en 2016, fue achacado a la granja de *bots* situada en el número 55 de la calle Savushkina, en San Petersburgo, conocida como Internet Research Agency. Su metodología, según Vallés⁴⁰, consiste en el siguiente protocolo: observar las situaciones internas en los países occidentales, detectar qué problemas políticos y sociales tienen y alimentarlos mediante medidas activas de desinformación. No buscan crear nuevos problemas, sino amplificar los ya existentes.

Como respuesta institucional a la amenaza desestabilizadora de las campañas de desinformación, la Comisión Europea decidió crear, en 2016, un Grupo de Expertos de Alto Nivel⁴¹. Entre las medidas propuestas, destacaba la promoción de las agencias de verificación de noticias independientes.

Las fuerzas armadas y el reto de la gestión de la desinformación en las redes sociales

La preocupación por los vertiginosos cambios sociales, culturales y políticos de la sociedad motivó en 2017 que el entonces jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD),

³⁹ US Department of Justice. *Informe Mueller*, 2019, p. 38.

⁴⁰ VALLÉS, Vicente. «La injerencia rusa. Putin contra Occidente». En: TORRES, M. R., *op. cit.*, pp. 23-24.

⁴¹ ROJAS CAJA, Fernando. *El fact checking. Las agencias de verificación de noticias en España*. Documento de Opinión IEEE 89/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO89_2020FERROJ_agencias.pdf [Consultado el 10/2/2021].

general de Ejército D. Fernando Alejandro Martínez, pusiera en marcha un Programa de Futuros en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. A finales de 2018, el proyecto culminó en la publicación de sendos manuales. Por un lado, el documento *Panorama de Tendencias Geopolíticas. Horizonte 2040*, dirigido por el Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE); y, por otro lado, el documento *Entorno Operativo 2035*, dirigido por el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC).

El *Entorno Operativo 2035* establece el contexto operativo de la defensa, disuasión, vigilancia, prevención y respuesta, como el ámbito más adecuado para la actuación de las Fuerzas Armadas frente a la amenaza de potenciales campañas de desinformación. No obstante, se deja abierta la vía de colaboración con otras Administraciones públicas para hacer frente a ciberataques que afecten a la seguridad nacional.

Los retos identificados por el *Panorama de Tendencias Geopolíticas. Horizonte 2040* son múltiples. En relación con el factor físico, se hace referencia al ciberespacio con tres vectores de desarrollo futuro: la computación en la nube, el *big data* y el Internet de las cosas. Tal y como indica el coronel Calvo⁴², a la amenaza del ciberespacio hay que aunar el nuevo espacio de la gestión de la información, que incluye: la información pública, la propaganda, la acción psicológica y la influencia sobre la toma de decisiones de líderes políticos y militares. La sociedad española debe prepararse para este reto, en base a la educación en la materia y la generación de resiliencia⁴³, como las armas más prometedoras contra la desinformación. La receta de Peirano⁴⁴ para hacerle frente es: un análisis detallado, una vez identificada la campaña; detección de los resortes emocionales y narrativos en los que la campaña se centra; sustitución de la desinformación con información veraz y satisfactoria, reconociendo los errores cometidos (la credibilidad es clave); y búsqueda del apoyo de expertos que aporten información objetiva, veraz y, a ser posible, con base científica.

El factor humano del *Horizonte 2040* incide en los retos sociales de los próximos años: cambios demográficos y fenómenos migratorios, aumento de la religiosidad y educación

⁴² CALVO ALBERO, José Luis. «Conflicto, información e influencia». En: *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Trabajo 01/2020.

⁴³ La definición de *resiliencia* de la RAE combina el significado que se le da al término desde el punto de vista psicológico. Es la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos. Pero, al igual que los materiales, se busca que el individuo haya recuperado su estado inicial cuando haya cesado la perturbación a la que había estado sometido. O, más bien, que haya crecido como persona u organización en base a la superación de la experiencia estresante.

⁴⁴ PEIRANO, Marta. «Medios de comunicación». En: *Implicaciones del ámbito... op. cit.*

e igualdad de género en auge. Estos cambios son un caldo de cultivo perfecto para aquellos agentes que quieran aumentar la conflictividad social a través de campañas de desinformación. Donoso⁴⁵ advierte sobre el incremento de la probabilidad y potencial daño de estas campañas, fundamentado en: la sobreinformación (multitud de fuentes a las que se recurre de forma reiterada), la sobredifusión (rapidez de la transmisión de la información), la sobreconexión (en base a los dispositivos móviles) y la sobremovilización social (a través de las redes sociales).

El factor económico y sociopolítico del *Horizonte 2040* plantea el conflicto inherente al proceso de globalización mundial. La tecnología está más cerca de todos y en todo el mundo, aparentemente, se vive en la «aldea global», pero las tensiones de la regionalización y la exacerbación nacionalistas surgen como fuerzas antagónicas. La democracia es cuestionada por los ciudadanos que la disfrutan, y surgen mecanismos para escapar al control del Estado, como la *dark web*⁴⁶ o las criptomonedas⁴⁷, porque los ciudadanos dudan de las intenciones de sus gobernantes.

El factor militar, que cierra el análisis del *Horizonte 2040*, plantea el conflicto en la «zona gris»⁴⁸, con la ciberguerra y la guerra híbrida como modalidades presentes y futuras más probables. Las campañas de desinformación son el ingrediente adicional para provocar la tormenta perfecta.

El Gobierno del Reino de España promulgó a finales de este año pasado la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. Su objetivo consiste en garantizar el acceso a la información veraz para todos los ciudadanos. Para ello, se constituye una comisión permanente contra la desinformación, con la participación de autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil, que velarán,

⁴⁵ DONOSO RODRÍGUEZ, Daniel. «Aspectos psicológicos en el ámbito de las operaciones militares», En: Implicaciones del..., *op. cit.*

⁴⁶ La *dark web* es una parte de la *deep web* (el Internet que no está indexado y no aparece en los buscadores), pero en este caso intencionalmente oculta a los motores de búsqueda, con direcciones IP enmascaradas y accesibles solo con un navegador web especial. Si la *deep web* es el 90 % de Internet, la *dark web* ocuparía únicamente el 0,1 % de ella.

⁴⁷ Criptomoneda es un medio digital de intercambio que utiliza criptografía fuerte para asegurar las transacciones, controlar la creación de unidades adicionales y verificar la transferencia de activos usando tecnologías de registro distribuido.

⁴⁸ «Zona gris» se refiere a un estado de tensión y hostilidad entre las partes en conflicto, con acciones de provocación y agresión mutua, pero al mismo tiempo tratando de evitar un *casus belli* que lleve al conflicto armado abierto.

a través de cuatro niveles de activación, por la identificación y desactivación de las campañas de información que atenten contra nuestra seguridad nacional.

La lucha contra la desinformación es una responsabilidad política en el marco de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Las Fuerzas Armadas actuarán cuando se determine y siempre bajo estricto control político. La actuación eficaz de las Fuerzas Armadas requiere fortalecer los mecanismos de comunicación estratégica. La coordinación de las operaciones de información y las operaciones en el ciberespacio es clave para fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas. La *Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019*⁴⁹ enfatiza el papel que la conectividad digital tiene en los movimientos sociales globales. Los principios rectores en los que se inspira son: la unidad de acción, la anticipación, la eficiencia y la resiliencia.

La doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas, PDC-01 (A)⁵⁰, a los tradicionales espacios físicos para las operaciones (terrestre, marítimo y aeroespacial) ha sumado dos espacios no físicos: el ciberespacial y el cognitivo. El novedoso ámbito cognitivo se ha definido en el apartado 308 como: «Un ámbito intangible inherente al ser humano, considerado de forma individual, socializada u organizada... consustancial a su capacidad de juicio y de toma de decisiones. Este ámbito alcanza a las voluntades de todas las personas afectadas por el conflicto y a los sistemas de inteligencia artificial, por lo que impregna al resto de ámbitos. Su principal limitación es que para operar en él se manejan aspectos intangibles y de difícil evaluación, como los valores, las percepciones, la conciencia, las actitudes y los prejuicios».

Las disciplinas que se identifican como adecuadas para que las Fuerzas Armadas puedan alcanzar sus objetivos en este ámbito son: las tecnologías de la comunicación, la ciencia psicológica y otras ciencias sociales.

Conclusiones

La influencia y la manipulación, como elementos inherentes al ser humano y su necesidad de vivir en sociedad, han existido siempre. El reto en la actualidad reside en

⁴⁹ Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-ciberseguridad-2019> [Consultado el 23/01/2021].

⁵⁰ Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-papel.html> [Consultado el 11/02/2021].

el alcance global y su potencial desestabilizador, producto de las potencialidades que la revolución digital ha generado.

La desinformación apela a lo emocional. La acción de los Gobiernos frente a estas campañas debe apelar también a las emociones, actitudes y valores. Pero, especialmente, al sentimiento de identificación y pertenencia de los ciudadanos con sus sistemas democráticos. Una estrategia de éxito frente a la desinformación no puede ser reactiva. La educación de la sociedad, y la potenciación de su capacidad resiliente, son herramientas clave. Consideramos a este respecto que las lecciones aprendidas de una campaña de desinformación deben ser conocidas y debatidas en el ámbito público. Detectar e informar sobre las emociones y los sesgos con los que se ha pretendido distorsionar la información, las motivaciones que hay detrás de las campañas, es vital para su prevención.

La revolución digital ha convertido a nuestra psique en el eslabón débil de una cadena de efectos, cuya magnitud alcanza la difusión internacional. La proactividad para salvaguardar las sociedades democráticas debe aunar un profundo conocimiento de la psicología y la tecnología, a partes iguales.

Las Fuerzas Armadas cuentan con la capacidad tecnológica de acción en el ciberespacio, a través del Mando Conjunto del Ciberespacio (MCCE). La capacidad de intervención psicológica en el ámbito cognitivo queda respaldada por la Sección de Influencia del Mando de Operaciones, por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, pero también por el colectivo de 200 psicólogos militares del que dispone Defensa. El potencial de la psicología militar, como fuente de analistas y en el desarrollo de proyectos de protección de los intereses del Estado en el ámbito cognitivo, es amplio. Los retos, riesgos y amenazas que nos depara el futuro próximo harán cada vez más acuciante el aprovechamiento de todos los recursos humanos disponibles para hacerles frente.

*Raúl Sampedro Oliver**

Teniente coronel psicólogo, DEM
Sección de Acción Tutorial de la ESFAS

Terrorismo yihadista en Mozambique

Resumen:

El terrorismo yihadista vuelve a tener un gran protagonismo a nivel mundial. En los tres últimos meses del año pasado se produjeron más de 400 ataques, que se cobraron las vidas de más de 1500 personas. En ese corto periodo de tiempo, tres continentes, Europa, Asia y África, llevaron la peor parte, pues un gran número de países de ellos fueron escenario de atentados.

La intensa actividad terrorista en Egipto, el Magreb, Somalia y el Sahel, región que se ha convertido para muchos grupos en una amplia base desde donde irradian su actividad hacia otras zonas, se está extendiendo como una mancha de aceite. Kenia, Tanzania y la República Democrática del Congo han sido objeto de atentados, pero quien ha acaparado últimamente las portadas de los periódicos ha sido Mozambique.

Ansar Al Sunna, grupo yihadista simpatizante del Dáesh, se ha asentado en un área limítrofe con Tanzania y ha realizado verdaderas masacres contra la población civil. Además de la grave amenaza que supone para ambos países, su posible expansión se observa con gran preocupación por los vecinos y por otros muchos con intereses en la zona.

Palabras clave:

Yihadismo, Al Shabaab, ISCAP, Cabo Delgado, Mocimboa da Praia.

***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.

Jihadist terrorism in Mozambique

Abstract:

Jihadist terrorism once again has a great role at the global level. In the last three months of last year, more than 400 attacks took place, claiming the lives of more than 1,500 people. In that short period of time, three continents, Europe, Asia and Africa, took the worst part since a large number of countries were the scene of attacks.

The Middle East remains one of the most active sources due to the situation in Syria, Iraq and Afghanistan, but Europe is a priority for international terrorism due to the global impact that its actions have. However, where terrorist activity has increased the most has been in Africa. Al Qaeda, Daesh and their franchises are responsible for most of the attacks. Intense terrorist activity in Egypt, the Maghreb, Somalia and the Sahel, a region that has become for many groups a broad base from which they radiate their activity to other areas, is spreading like an oil slick. Kenya, Tanzania, and the Democratic Republic of the Congo have all been targeted, but Mozambique has been making headlines of late.

Ansar Al Sunna, a jihadist group sympathizing with Daesh, has settled in an area bordering Tanzania and has carried out real massacres against the civilian population. In addition to the serious threat for both countries, its possible expansion is observed with great concern for the neighbours and many others with interests in the area.

Keywords:

Jihadism, Al Shabaab, ISCAP, Cabo Delgado, Mocimboa da Praia.

Introducción

El terrorismo yihadista ha alcanzado tal dimensión y notoriedad que se ha convertido en el protagonista de las variantes que abarca el terrorismo internacional. Al Qaeda y el Estado Islámico (Dáesh en el mundo occidental) son las organizaciones más activas, y han sido tomadas como ejemplo por otras. Ambas iniciaron sus actividades en Oriente Medio. Al Qaeda fue la primera, se distinguió por una orgánica descentralizada y consiguió que se actuara en diferentes escenarios siguiendo sus consignas. Los líderes de Al Qaeda en Irak (AQI) se distanciaron de la cúpula, que reprobaba sus métodos, comenzaron a actuar por separado y en pocos años crearon el Dáesh.

Ambas, integradas por musulmanes suníes de ideología salafista radical, consideran a Occidente como objetivo prioritario y persiguen el mismo fin, la instauración de un califato universal que se rija por la sharía, aunque los métodos para conseguirlo varían. Al Qaeda respeta a los musulmanes. Sin embargo, el Dáesh solo a los suníes, al resto les ataca, en especial a los chiíes, a quienes considera apóstatas. La mayoría de los yihadistas en todo el mundo se posicionó con una de las dos, estos acataron sus postulados y comenzaron a atentar en su nombre.

Los reveses sufridos en Siria e Irak les obligaron a buscar otros lugares donde gozasen de mejores condiciones para alcanzar sus propósitos¹. Para ello establecieron vínculos y alianzas con otros grupos terroristas o crearon células con idea de aumentar su influencia. El proceso de expansión fue similar y siempre buscando tres objetivos fundamentales: libertad de acción, proselitismo y financiación. Buscando apoyos y mayor facilidad para moverse, eligieron zonas en conflicto donde existían comunidades musulmanas. Los recursos económicos los obtendrían por medio de la extorsión, secuestro y tráfico ilegal de mercancías.

Siguiendo este *modus operandi*, consiguieron infiltrarse en multitud de países de los que ya dominan grandes espacios, en África (Libia, Argelia, Somalia, Nigeria, República Democrática del Congo, etc.), Asia (Siria, Irak, Tailandia, Filipinas, Indonesia, etc.) y disponen de células estables en Europa (Bélgica, Reino Unido, Francia, España, etc.). El proceso es lento, pero continuo.

¹ ESPAÑOL, M. «El Estado Islámico en África: radiografía de un grupo en expansión», *ES Global*, 2020. Disponible en: www.esglobal.org

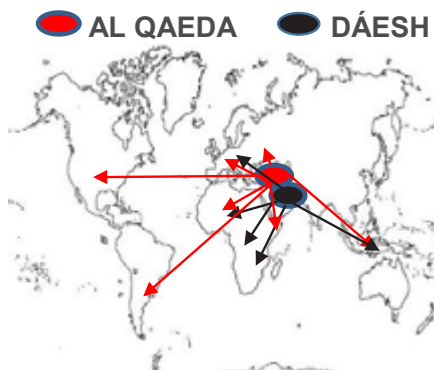


Figura 1. Expansión de Al Qaeda y Daesh. Fuente. Elaboración propia.

El norte de Mozambique ha sido uno de los últimos escenarios elegidos por los terroristas. En tan solo cinco años, un grupo llamado Ansar Al Sunna, que sigue las tendencias del Daesh, ha logrado asentarse en una amplia zona fronteriza con Tanzania, dotarse de una estructura estable y crecer de una manera vertiginosa. Sin embargo, a diferencia de otras áreas africanas, en Mozambique no existe un conflicto activo y la religión mayoritaria de sus ciudadanos no es el islam, sino la cristiana².

Pero, entonces, ¿qué factores han propiciado la aparición de este grupo? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Qué peligro encierra su asentamiento en Mozambique?

Mozambique

La República de Mozambique ocupa parte de la zona oriental del sudeste africano y tiene frontera con cinco países (Tanzania, Malawi, Zimbabue, Suazilandia y Sudáfrica). Con 32 millones de habitantes, el índice de desarrollo humano está entre los más bajos del mundo. El territorio está dividido en 11 provincias y Maputo es su capital y principal centro económico.

El idioma oficial es el portugués, aunque existen multitud de dialectos. Hasta el fin del periodo colonial, el cristianismo era la religión predominante; sin embargo, el islam, mayoritaria en el norte, poco a poco se está extendiendo a todo el país.

² La distribución religiosa en el año 2020 en Mozambique es la siguiente: 56,7 % cristianismo; 18 % islam; 25,3 % otras. Disponible en: [Countrymeters.info>Mozambique](https://countrymeters.info/es/Mozambique).

Colonialismo y guerra civil

En el pasado, la situación de Mozambique y sus recursos despertaron el interés de muchos pueblos (árabes, indios, etc.), pero fueron los portugueses, a finales del siglo xv, quienes colonizaron el país, construyeron plazas defensivas³ y organizaron una red comercial a lo largo del río Zambeze para facilitar el negocio de maderas y minerales.

La Conferencia de Berlín de 1885⁴, convocada para resolver los problemas de la expansión colonial en África, fijó el reparto del continente entre las potencias europeas. Los territorios portugueses de Angola y Mozambique, ambicionados por ingleses y franceses, fueron respetados, aunque Inglaterra logró concesiones para controlar los corredores que unían sus colonias (Malawi y Zimbabue) con el océano Índico⁵. A mediados del siglo pasado, el Gobierno de Oliveira Salazar finiquitó el acuerdo con los ingleses y el control pasó a manos de Portugal. Asimismo, ante el descontento de los mozambiqueños por la falta de oportunidades respecto a los portugueses, puso en marcha un ambicioso plan de desarrollo. Pero ya era tarde, el anticolonialismo comunista que, apoyado por la URSS, se extendía por el continente africano, caló de lleno en Mozambique e hizo su aparición un movimiento llamado Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO).

En 1964, el FRELIMO realizó su primer ataque contra un puesto administrativo portugués en la provincia de Cabo Delgado. A raíz de entonces, desde sus bases en Tanzania los ataques se multiplicaron y se extendieron por el norte y centro del país, más desprotegidos militarmente que el sur. Portugal tuvo que hacer frente al mismo tiempo a tres revoluciones (Angola, Guinea Bissau y Mozambique) en tres escenarios diferentes que le ocasionaron un gran número de bajas, un enorme esfuerzo económico y un tremendo desgaste político. En el año 1975, tras más de diez años de luchas, Mozambique obtuvo su independencia.

³ Ilha de Mozambique, situada en el norte, dio nombre al país y fue su primera capital. Fue una importante fortaleza y centro de comercio para el negocio de metales y piedras preciosas, y el tráfico de esclavos.

⁴ MIRALLES, R. *Equilibrio, hegemonía y reparto. Las relaciones internacionales entre 1870 y 1945*. Editorial Síntesis, 1996.

⁵ Puertos de Mozambique. Disponible en: www.reingex.com

Colonias portuguesas en África



Figura 2. Colonias portuguesas en África. Fuente. Disponible en: www.Althistory.fandom.com

El presidente del FRELIMO, Samora Machel, trató de modernizar el país siguiendo los patrones de la URSS. Para ello, nacionalizó empresas, estableció un férreo control de la población, eliminó la cultura tribal y redujo la influencia religiosa. Los Estados Unidos, preocupados por la expansión soviética en el África subsahariana, junto a Sudáfrica, que veía como el comunismo se instalaba en su frontera, crearon un grupo opositor al FRELIMO llamado Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO). Las luchas entre ambos movimientos dieron lugar a una guerra civil de quince años. Para no distraer tropas mozambiqueñas involucradas en la guerra, Samora Machel acordó con los Gobiernos de Malawi y Zimbabue el despliegue de sus soldados en Mozambique para garantizar la seguridad de las comunicaciones con ambos países.

En octubre de 1986, Samora Machel falleció en un accidente de aviación y Joaquim Chissano fue nombrado presidente.

ONUMOS

En el año 1992, con el país agotado por la guerra, Chissano y Afonso Dhlakama, presidente de RENAMO, firmaron en Roma el acuerdo de paz bajo el amparo de las

Naciones Unidas. Se puso en marcha la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) y un contingente de observadores internacionales, entre ellos veinte españoles, se desplegó en el país para verificar los acuerdos firmados.



Figura 3. ONUMOZ: Operación de las Naciones Unidas en Mozambique y países integrantes de ONUMOZ.

El mandato de ONUMOZ incluía los aspectos militar, humanitario y político, y se presentaba un calendario para la celebración de elecciones⁶. El aspecto militar contemplaba la verificación de la retirada de tropas extranjeras presentes en Mozambique, la desmovilización y concentración de combatientes en áreas de acantonamiento y la formación de las nuevas fuerzas armadas. A su vez, se ponía en marcha un programa de asistencia humanitaria para los desplazados (4 millones) y ACNUR iniciaba la mayor repatriación de refugiados realizada hasta entonces en África.

Cumplida con su tarea, el mandato de ONUMOZ finalizó el 9 de diciembre de 1994. Fue una exitosa operación de las Naciones Unidas que culminó en poco más de dos años.

Mozambique adoptó una política de libre mercado y fue uno de los grandes beneficiados en la obtención de créditos para países en vías de desarrollo siguiendo las directrices de privatización y descentralización que propugnaban el FMI y el BM. Se impulsó el sector industrial y la producción de electricidad⁷ y se mejoraron las infraestructuras para

⁶ Las elecciones generales se realizaron en octubre de 1994. Se presentaron los grandes partidos, FRELIMO y RENAMO, otros de menor entidad (UNAMO, MONAMO, etc.) y algunas alianzas. El partido vencedor fue el FRELIMO de Joaquim Chissano, que fue el encargado de formar el Gobierno. Mozambique: Multiparty elections of October 1994. LODGE, T. «Mozambique in compendium of elections in Southern Africa», *EISA*, 2002.

⁷ La central eléctrica de Cahora Bassa, situada en la provincia de Tete, en el centro de Mozambique, es una de las más importantes de África. HCB. Cahora Bassa: «The pride of Mozambique». Disponible en: www.hcb.co.mz

favorecer el comercio exterior. Los principales recursos del país, la pesca y el turismo, afectados por la guerra, se recuperaron y alcanzaron los niveles previos al conflicto.

En diciembre de 2004, Joaquim Chissano abandonó la política y le sucedió Emilio Guebuza, que siguió la línea de su antecesor.

En el año 2011 se descubrió, en la provincia de Cabo Delgado, una importante bolsa de gas natural con cantidad suficiente para convertir a Mozambique en la principal potencia africana de este recurso y en uno de los grandes productores y exportadores mundiales de gas. Los beneficios económicos estimados por el Gobierno cuadruplicaban el producto interior bruto del país. Numerosas empresas del sector se ofrecieron a realizar su explotación.

En el año 2015, cumplido su periodo en el cargo, Guebuza cedió el poder al actual presidente, Jacinto Nyussi.

Cabo Delgado

Cabo Delgado es una provincia que ocupa la zona más septentrional del norte de Mozambique. El río Rovuma hace de frontera natural con Tanzania. En el año 2020, su población ascendía a 2,5 millones de habitantes, más del 60 % musulmanes (en todo el país esta comunidad representa el 18 %). Su capital es Pemba, y otros municipios importantes son Mocimboa da Praia y Montepuez.



Figura 4. Mozambique y Cabo Delgado. Fuente. Disponible en: www.es.maps-mozambique.com y www.consolataamerica.org, respectivamente.

Esta provincia, escenario de combates durante el colonialismo y la guerra civil, era una de las zonas más pobres de Mozambique, y olvidada por su Gobierno⁸, pero el descubrimiento de importantes yacimientos de gas y carbón cambiaron radicalmente el panorama y se convirtió en el área más pujante del país. La bolsa de gas descubierta en la cuenca del río Rovuma, estimada en más de 5 billones de metros cúbicos⁹, está considerada como la mayor reserva de África y una de las más importantes del mundo. Varias empresas multinacionales (la francesa Total, la estadounidense Anadarko y la italiana ENI), además de otras más pequeñas europeas, chinas, indias, etc., mostraron interés en explotarla y se instalaron en la zona con el beneplácito del Gobierno, esperando obtener con sus inversiones cuantiosos beneficios.

Cabo Delgado es también una zona rica en minerales. Existen yacimientos de oro¹⁰ y rubíes, explotado por la empresa británica Gemfields¹¹ en asociación con empresas nacionales. Su extracción está suponiendo una importante fuente de ingresos.

Los proyectos relacionados con el gas, aunque en un principio gozaron de aceptación, no han sido bien acogidos por la población local porque, además de la amenaza medioambiental que suponen, los beneficios que les reportan son escasos al utilizarse mano de obra cualificada traída del exterior. Además, las grandes obras de infraestructura necesarias han obligado al desplazamiento de muchas personas.

La región donde se asienta Cabo Delgado se ha convertido últimamente en objetivo del terrorismo yihadista. Su situación fronteriza, la lejanía de Maputo y la escasez de comunicaciones ofrecen a los terroristas grandes ventajas, porque pueden moverse libremente sin encontrar apenas resistencia, y la existencia de una gran masa de jóvenes, sin expectativas de futuro, les proporciona una buena cantera donde nutrir sus filas. Además, encuentran facilidades para financiarse traficando con piedras preciosas, drogas, madera, etc., y la extorsión a las empresas extranjeras y el secuestro de su personal se han convertido en fuente adicional de ingresos.

⁸ A Cabo Delgado se le llegó a conocer entre la población local como «Cabo Esquecido» (*esquecido* significa 'olvidado' en portugués). Disponible en: www.esglobal.org

⁹ Según información de Cía World Factbook, las reservas probadas de gas en Mozambique (2,8 billones de m³) le colocan como la 13.ª potencia mundial de este recurso, aunque las estimaciones son mucho mayores y se calcula que superan el doble de la cantidad probada. Disponible en: www.indexmundi.com

¹⁰ SACCHETTI, M. *La fiebre del oro en Cabo Delgado*, 2019. Disponible en: www.responsiblemines.org

¹¹ La cara oculta de los rubíes en Mozambique. Disponible en: www.france24.com

Terrorismo yihadista en Cabo Delgado

Desde hace unos años, el terrorismo yihadista ha proliferado en esta provincia. Se han cometido graves atentados que han ocasionado múltiples daños y creado gran preocupación en todo el país. El grupo más activo es Ansar Al Sunna¹², localmente conocido como «Al Shabaab» ('los jóvenes'), aunque sin relación alguna con el grupo somalí del mismo nombre.

Ansar Al Sunna se formó con algunos seguidores mozambiqueños de un clérigo extremista keniano llamada Aboud Rogo. A su muerte, estos discípulos radicalizados regresaron a Mozambique. Eran jóvenes barbudos vestidos con turbantes blancos que propugnaban la yihad y exhibían armas blancas. Pronto se enfrentaron a los líderes islámicos locales, a los que, por su moderación, consideraban infieles. Viendo el peligro de estos jóvenes, los clérigos los expulsaron de las mezquitas y lo notificaron a las autoridades, pero estas mostraron pasividad por considerarlo un problema menor.

El grupo, inicialmente religioso, comenzó a reclutar seguidores y, cuando adquirió la suficiente fortaleza, pasó a realizar acciones armadas. En el año 2015, sus militantes se desplazaron a Tanzania para recibir entrenamiento de yihadistas somalíes y kenianos. A su regreso comenzaron a realizar atentados en poblaciones de Cabo Delgado con la finalidad de sembrar el terror y establecer un régimen islámico en la provincia que posteriormente se iría extendiendo a todo el país.

La primera acción importante se produjo el 5 de octubre de 2017¹³, cuando medio centenar de individuos armados atacaron tres comisarías de policía en Mocimboa da Praia y lograron hacerse con numerosas armas. A partir de entonces, los atentados se multiplicaron. Las fuerzas de seguridad mozambiqueñas fueron sus primeros objetivos, pero pronto comenzaron a arrasar aldeas y asesinar indiscriminadamente, especialmente a los jóvenes que no querían unirse a su causa.

El año 2018, Ansar Al Sunna manifestó su intención de jurar obediencia al Daesh, quien, tras el acoso que sufría en Oriente Medio, intentaba extender la soberanía del califato a otras zonas, entre ellas las que considera sus provincias de África oriental (Kenia, Tanzania, Malawi, Zimbabue, Zambia y Mozambique), en un intento de unirse al Estado

¹² SUNGUTA, W. «Ansar Al Sunna: A new militant islamist group emerges in Mozambique», Jamestown Foundation, 2018.

¹³ «Mozambique's first islamist attacks shock the region», *ISS. Africa*.

Islámico en África Central (ISCAP)¹⁴, su franquicia en la República Democrática del Congo, para crear una gran base y proseguir su expansión hacia el sur. Durante este año, los ataques terroristas fueron muy numerosos y realizaron masacres contra la población civil y decapitaciones públicas.

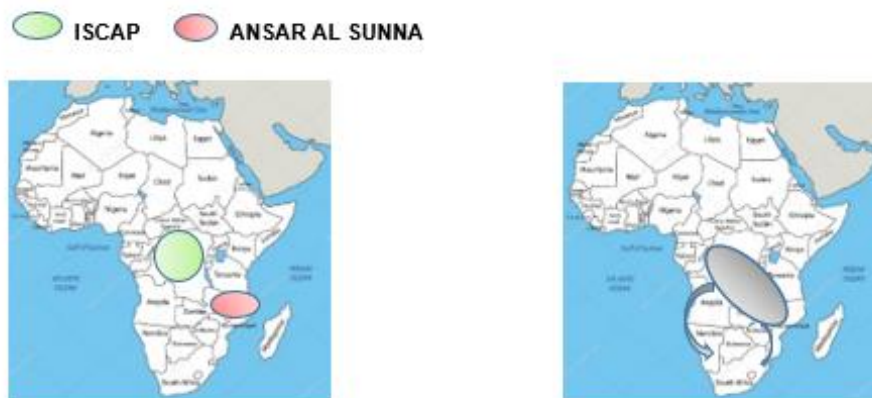


Figura 5. Expansión del Dáesh en la actualidad (izquierda) y proyecto futuro (derecha).
Fuente. Elaboración propia.

A comienzos del año 2019, comenzaron a atentar también contra las empresas extranjeras presentes en la zona. En el mes de febrero, un ataque realizado contra unos vehículos de la empresa estadounidense Anadarko provocó que esta se retirase parcialmente del proyecto.

Durante el año 2020, la actividad terrorista se incrementó exponencialmente respecto a los años anteriores¹⁵. En marzo del año 2020 realizaron un ataque en Mocimboa da Praia que puso en evidencia al Gobierno por su incapacidad para hacerles frente. Los yihadistas tomaron la ciudad, la saquearon, aunque esta vez respetaron a la población civil, y enarbolaron su bandera. La acción fue reivindicada por el Dáesh. Esta ciudad sufriría posteriormente varios ataques similares.

¹⁴ Ansar Al Sunna e ISCAP (Islamic State in Central Africa Province) ya han realizado ataques de forma conjunta. El 7 de abril de 2020, un ataque en Xitaxi (50 km al SO de Mocimboa da Praia) terminó con 52 civiles muertos. El 27 junio realizaron un ataque conjunto en Mocimboa da Praia. ZENN, J. «Isis in Africa: The Calphate's next frontier», Center for Global Policy, 2020.

¹⁵ Según Amnistía Internacional, el número de atentados de Ansar Al Sunna en la provincia de Cabo Delgado triplicó el número de los realizados durante el mismo periodo de 2019.

En el mes de junio, varios trabajadores locales de la empresa francesa Total fueron secuestrados y posteriormente ejecutados. Tras sufrir otros ataques durante los meses finales del año, la empresa anunció la evacuación de sus empleados.

Los daños causados en los últimos tres años han sido cuantiosos. El número de víctimas supera ampliamente el millar y según las Naciones Unidas más de 150 000 personas han abandonado la zona dando origen a una grave crisis humanitaria.

El peligro que encierra la expansión de Ansar Al Sunna

Al Gobierno de Mozambique le ha salido un nuevo enemigo, desconocido y peligroso, contra el que no sirven los métodos de lucha tradicionales. Inicialmente se le infravaloró y consideró como una banda de delincuentes, pero posteriormente ha sido reconocido como una verdadera amenaza para el país. La creciente violencia terrorista ha ido evolucionando y la respuesta del Gobierno, algunas veces desproporcionada, no ha sido eficaz. La contratación de compañías privadas de seguridad (la sudafricana DAG o la Wagner rusa)¹⁶, que han intervenido junto a las Fuerzas Armadas mozambiqueñas, no ha dado el resultado apetecido. Además, algunas de sus actuaciones con la población local (robos y violaciones) no han hecho sino incrementar el prestigio de Ansar Al Sunna, cuyos efectivos ya superan los 500 terroristas.

En la provincia de Cabo Delgado, los yihadistas han encontrado un terreno idóneo para sus propósitos. Zona fronteriza porosa, con grandes recursos naturales y con núcleos dispersos de una población empobrecida perteneciente a la comunidad musulmana más numerosa del país. Además, el aparato del Estado está lejos¹⁷ y las fuerzas que se le oponen son débiles.

El objetivo prioritario del Gobierno es que la acción terrorista en Cabo Delgado no afecte al incipiente negocio del gas. Por ese motivo, las autoridades inicialmente restaron importancia a los ataques y posteriormente llegaron a acuerdos con las empresas, como el alcanzado con la francesa Total para crear fuerzas conjuntas de seguridad y hacer frente a los terroristas. De momento no parece que el problema tenga una pronta y fácil

¹⁶ CHAMORRO, A. «Wagner en Mozambique: insurgencia en Cabo Delgado», *Descifrando la guerra*, 2020. Disponible en: www.desfrizandolaguerra.es

¹⁷ Maputo dista de Cabo Delgado más de 1600 km, en un país con escasas y deficientes vías de comunicación.

solución, y, desde luego, no basta con concebir una única solución militar, sino, por el contrario, una actuación globalizada con actuaciones a nivel interno y externo.

El presidente de Mozambique, Nyussi, asumió en agosto de 2020 la presidencia de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés)¹⁸ y puso especial énfasis en la necesidad de combatir el terrorismo de forma conjunta por ser un problema que afecta a todos. No obstante, existen dudas de que esta iniciativa se materialice por la poca voluntad de los países firmantes en que haya intervención externa. Parece más realista pensar que puedan ponerse en marcha políticas bilaterales, en especial con Tanzania, para dificultar el movimiento de los terroristas y estrechar la colaboración en materia policial y de inteligencia.

Si el Gobierno mozambiqueño no quiere que peligren las inversiones en Cabo Delgado, tiene que impedir que Ansar Al Sunna sea un destino atractivo para los jóvenes de la zona. Debe contrarrestar la propaganda yihadista asegurando a la población local que los ingresos obtenidos con las prospecciones redundarán de forma directa en su beneficio. Parece que ya se están dando pasos en este sentido, puesto que se ha puesto en marcha un ambicioso proyecto de desarrollo, a través de la Agencia de Desarrollo Integrado del Norte, de más de 700 millones de dólares¹⁹ para promover el empleo de los jóvenes e incrementar el nivel de vida de la provincia.

Consciente de sus carencias, el Gobierno mozambiqueño ha pedido ayuda a distintas organizaciones internacionales. A las Naciones Unidas les requirió la cooperación internacional contra el terrorismo por constituir una amenaza transnacional, y a la Unión Europea, medios de inteligencia, apoyo logístico y capacitación técnica para preparar a sus Fuerzas Armadas contra este tipo de amenaza, además de ayuda humanitaria para las personas desplazadas.

La comunidad internacional, y la UE en especial, debería acudir con prontitud a esta llamada e intervenir de la misma forma en que se hace en otras áreas africanas como el Sahel²⁰. Es necesario aislar a los principales grupos terroristas (ISCAP en la República Democrática del Congo y Ansar Al Sunna en Mozambique) y combatirlos por separado

¹⁸ SADC (Southern Africa Development Community). Disponible en: www.sadc.int

¹⁹ «Cabo Delgado: el olvidado norte de Mozambique», ES Global. Disponible en: www.esglobal.org

²⁰ LE LARDIC, D. «La UE anuncia que apoyará a Mozambique en la lucha contra el terrorismo», *Europapress*, 2020. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-anuncia-dara-apoyo-esfuerzos-mozambique-lucha-contra-terrorismo-20201009175253.html>

para detener su avance, evitar que puedan unirse y crear otra gran base terrorista en África que amenace a todo el cono sur africano. Por otro lado, los intereses europeos en la excolonia portuguesa son cada vez mayores. No se trata solo de cooperar para erradicar un peligro local, porque, además del grave riesgo que corre el personal de las empresas presentes en la zona (algunas de ellas pertenecientes a países de la UE), a buen seguro en un futuro no muy lejano desde allí llegarán terroristas a Europa, como ya lo hacen desde otras zonas.

*Casimiro Sanjuán Martínez**

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Observador de las Naciones Unidas en Mozambique (marzo 1993/marzo 1994)

32/2021

12 de marzo de 2021

Ángel José Adán García*

¿Una tercera estrategia de compensación? Mejor una «gran estrategia»

¿Una tercera estrategia de compensación? Mejor una «gran estrategia»

Resumen:

Las declaraciones, en el año 2014, del secretario de Defensa norteamericano sobre la necesidad de invertir en tecnología de defensa fueron interpretadas como el inicio de la tercera estrategia de compensación. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial se han identificado dos estrategias de compensación.

Una estrategia de compensación debería considerarse como una parte de un todo. Este todo sería una «gran estrategia», entendiendo como tal el conjunto de políticas y planes a largo plazo que coordinan los instrumentos de poder del Estado con la finalidad de situar al Estado donde se considera que debe estar. Debería tener ciertas características: tiene que durar durante décadas y ser independiente de los vaivenes políticos; no puede ser rehén de lo que se escriba en un documento; no puede estar restringida a la guerra; y no puede ser permanentemente defensiva. España necesita una gran estrategia.

Palabras clave:

Estrategia, compensación, China, Rusia, Estados Unidos, instrumentos de poder.

***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.

*A third offset strategy? Better a 'grand strategy'**Abstract:*

The US Secretary of Defense stated, in 2014, that there was need of greater investment on technology. Immediately, were understood as the beginning of a third offset strategy. After de Second World War, two offset strategies have been identified.

Today, an offset strategy should be considered as a part of a whole. This whole would be a 'grand strategy', understood as the set of politics and policies that harness the instruments of power of a State, with the aim of placing the State where it's considered it must be. It should comprise some characteristics: it must last during decades independently of political ups and downs, it cannot be limited by a written document, it cannot be restricted to war and it is not permanently defensive.

Spain needs a grand strategy.

Keywords:

Strategy, offset strategy, China, Russia, United States, instruments of power.

Introducción

En el año 2014, el secretario de Defensa norteamericano, Chuck Haguel, anunció importantes inversiones en proyectos tecnológicos de primer orden para conseguir la superioridad tecnológica con sus principales rivales estratégicos: China y Rusia. Estos avances tecnológicos se deberían llevar a cabo en áreas como la robótica, sistemas autónomos, miniaturización, inteligencia artificial, *big data*, etc.

De inmediato, ciertos centros de pensamiento e instituciones vieron en estas declaraciones el inicio de una tercera estrategia de compensación, entendiendo como tal la inversión tecnológica, en el ámbito de la defensa, que permita el desarrollo de nuevos armamentos y capacidades para distanciarse de aquellos rivales estratégicos que se han acercado peligrosamente.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial se han identificado dos estrategias de compensación. La primera permitió el desarrollo del arma nuclear precisamente como compensación a la superioridad convencional de los Ejércitos soviéticos. La segunda se produjo en las décadas de los años setenta y ochenta, cuando la Unión Soviética alcanzó la paridad nuclear y los Estados Unidos y sus aliados desarrollaron nuevos armamentos en lo que más tarde se llamó *revolución en asuntos militares*.

Estos dos casos se dieron en unas circunstancias que ya no existen: mundo bipolar, tecnología en poder de los Estados y menor población mundial; y, por consiguiente, menor competencia por las materias primas.

En esta ocasión, quienes propugnan una tercera estrategia de compensación lo hacen principalmente como reacción a las capacidades anti-acceso/denegación de área (A2/AD) que han desarrollado Rusia y China y que estarían diseñadas para poder proyectar su poder militar y negar esa misma proyección a Estados Unidos y sus aliados. La capacidad A2/AD implica el desarrollo de sistemas de armas (misiles, sensores, etc.) que impiden el paso o acceso a una zona geográfica por parte del adversario limitando así su libertad de movimiento y su capacidad de permanencia en dicha zona. De nuevo se trata de un enfoque principalmente militar que, si bien fue suficiente en el pasado, ya no parece que lo sea, como se expondrá a continuación.

En la actualidad, una estrategia de compensación debería considerarse como una parte de un todo. Este todo sería una «gran estrategia», entendiendo como tal el conjunto de políticas y planes a largo plazo que coordinan los instrumentos de poder del Estado

(político, militar, diplomático y económico) con la finalidad de situar al Estado donde se considera que debe estar. Acomoda los objetivos políticos a largo plazo con los medios disponibles del Estado.

Y parece que, en la actualidad, Estados Unidos, la OTAN, la Unión Europea y, especialmente, España carecen de ella.

La primera y segunda estrategias de compensación

La primera estrategia de compensación, como ya se ha comentado, corresponde al desarrollo del arma nuclear tras la Segunda Guerra Mundial. Los aliados tenían una clara inferioridad convencional y el desarrollo de la bomba atómica permitió «compensar» dicha ventaja. En el mundo bipolar resultante del conflicto mundial, una de las principales maneras de defender los intereses estratégicos de uno y otro bando fue la militar, o, al menos, la amenaza de lo militar. En el caso de Estados Unidos, encuadrado en su política de contención (*containment*), que podría ser considerada como una «gran estrategia», pues todos los esfuerzos de la nación se volcaron en frenar la expansión del comunismo, a la vez que se difundían los valores de la democracia y las bondades del capitalismo.

Fue a finales de la década de los setenta cuando la Unión Soviética alcanzó la paridad nuclear, anulando la ventaja estratégica del mundo occidental y su capacidad de disuasión ante Moscú. Ante esta situación, Estados Unidos, en particular el subsecretario de Defensa, Bill Peary, impulsó el desarrollo de plataformas de reconocimiento, vigilancia, inteligencia y gestión del campo de batalla; municiones inteligentes de largo alcance y alta precisión; tecnología de baja detección (*stealth*); y nuevos sistemas de mando control. Como producto de este programa, se desarrollaron muchos sistemas de armas como el Sistema Conjunto de Radar de Exploración y Ataque a Objetivos (JSTAR, por sus siglas en inglés), municiones y submuniciones guiadas de alta precisión (como el misil Tomahawk) o Misiles Tácticos Terrestres (ATACMS, por sus siglas en inglés). Otros sistemas que vieron la luz como parte de esta estrategia de compensación fueron los Sistemas de Alerta y Control Aerotransportados (AWACS, por sus siglas en inglés), el avión invisible F-117, vehículos remotos no tripulados (RPV) o el Sistema de Posicionamiento Global (GPS).

Los resultados de la primera estrategia de compensación nunca se vieron en el campo de batalla. Sin embargo, los frutos de la segunda fueron claramente visibles en la Operación Tormenta del Desierto para liberar Kuwait, en 1991, y en la invasión de Irak en 2003.

¿Tercera estrategia de compensación o «gran estrategia»?

El mundo bipolar que se vivió en la Guerra Fría hace tiempo que ya no existe, pero parece que seguimos anclados en los axiomas estratégicos pasados.

En el ámbito de la OTAN, se define a Rusia (aunque no oficialmente) como una amenaza existencial; a China como una amenaza sistémica; y al Flanco Sur (terrorismo yihadista) como una amenaza de carácter inferior a las anteriores. Sin embargo ¿qué amenaza de las tres ha cambiado más la forma de vida de nuestros ciudadanos? Tal vez podríamos afirmar que la amenaza yihadista.

Si comparamos las amenazas actuales con las de la Guerra Fría, debemos admitir que tecnológicamente son más sofisticadas y que la distancia del mundo occidental con Rusia y China es menor que la que había con la Unión Soviética. Pero, a diferencia de entonces, la actual Rusia solo tiene capacidad de amenazar a sus vecinos, pero no de atravesar Europa occidental y llegar al Atlántico. Algo parecido sucede con China. Cuenta con capacidad de amenazar militarmente el mar de China, pero no tiene capacidad de dominar el Sudeste asiático. Por lo tanto, militarmente no se trataría de «compensar» unas capacidades similares a las de la Guerra Fría, sino de menor entidad como es el concepto A2/AD. Pero ambos países tienen otras posibilidades no militares de proyección de su poder a las que también hay que hacer frente de forma decidida.

La seguridad no es el único modo de defender los intereses vitales de una nación, ni tampoco el único instrumento para conseguir que la nación ocupe el lugar que le corresponde en el ámbito internacional. La mirada de futuro de una nación debe perseguir un mayor nivel de vida de su sociedad y garantizar que los valores sobre los que se asienta permanecen y son exportados al entorno internacional. Evidentemente, el primer paso es disponer de los medios adecuados para garantizar su defensa si es preciso por la fuerza, pero se necesita algo más. Sin embargo, en el ámbito estratégico se suele situar todo bajo el paraguas genérico de la seguridad, normalmente en

documentos tipo *Estrategias de Seguridad Nacional*, resultando esta aproximación incompleta.

Como se ha comentado anteriormente, la defensa de los intereses estratégicos de una nación u organización se lleva a cabo con el uso coordinado de los instrumentos de poder del Estado. Durante la Guerra Fría, en el ámbito de la estrategia las Fuerzas Armadas fueron uno de los instrumentos más importantes, si no el principal, porque la guerra era «monodominio», mientras que, en la actualidad, es «multidominio». Si a China se le considera una amenaza sistémica, es decir, no solo en seguridad, sino una amenaza en todos los ámbitos que proporcionan a nuestras sociedades su propio nivel de vida, la forma de afrontar esta amenaza no solo puede ser en el ámbito de la seguridad, sino que tiene que haber una respuesta también sistémica. Por ejemplo, ¿qué amenaza es más importante para nuestras sociedades: A2/AD, o el cambio de reglas de juego en Internet que persigue China, o la nueva moneda digital renminbi respaldada por el Banco Central chino? La afirmación anterior, cuyo enunciado puede parecer obvio y simplista, esconde un concepto más complejo: ¿cómo coordinar todos y cada uno de los instrumentos de poder de un Estado u organización internacional para conseguir una meta previamente diseñada? La respuesta no puede ser otra que definiendo una «gran estrategia».

Las estrategias de compensación fueron útiles cuando los conflictos eran entre Estados y podían desembocar en una guerra convencional o nuclear. Sin embargo, si asumimos que vivimos permanentemente, tal y como lo define Sean McFate, en un «desorden duradero»¹, o en un conflicto híbrido permanente con China, Rusia o Irán, una estrategia de compensación sería una parte del todo. Aun disponiendo de una mejor tecnología en el ámbito de la seguridad y los ejércitos más avanzados, el mundo occidental no ha podido evitar que Rusia se anexionara Crimea; que China construya bases militares artificiales en el mar de China; que sea capaz de robar los planos del avión más moderno y caro de la historia, el F-35, para construir uno similar; que el Daesh actuara a sus anchas en Siria o Irak; o que cárteles de drogas se apoderen de Estados fallidos. La conclusión es inmediata: aun cuando la tecnología es necesaria, han faltado otras herramientas adecuadas y coordinadas.

Si asumimos que vivimos ya en un nuevo tipo de guerra híbrida permanente, no se debería adoptar una estrategia defensiva como parece que ha optado el mundo

¹ McFATE, Sean. *The New Rules of War*. New York: William Morrow 2019.

occidental, pues un balance estratégico defensivo no conducirá nunca a conseguir los objetivos políticos que deberían estar diseñados en una «gran estrategia». La estrategia defensiva debe ser temporal para dar paso a una estrategia ofensiva. Si hablamos solo de seguridad, una estrategia ofensiva puede llevarnos a una escalada del conflicto. En cambio, si hablamos de una estrategia ofensiva en el marco de una «gran estrategia», no necesariamente tiene por qué conllevar una escalada, sino que se convierte en disuasión e influencia, o, lo que es lo mismo, protege nuestros intereses.

El orden nacido en Westfalia está desapareciendo. Ya no son solo los Estados soberanos los actores internacionales más importantes. Los Estados han perdido poder en el ámbito internacional en beneficio de otros.

Si comparamos la evolución del valor conjunto de las diez mayores empresas del mundo con el PIB de los países entre 1980 y la actualidad, veremos como en 1980 suponían un PIB equivalente al séptimo puesto, mientras que ahora se sitúan en tercer lugar, justo detrás de Estados Unidos y China. La empresa con mayor valor bursátil del mundo en 1980, Exxon Mobil, ocupaba el puesto 25, mientras que, en la actualidad, Saudi Aramco se situaría en octavo lugar, justo detrás de Francia. Apple tiene un valor bursátil similar al PIB español².

En la situación internacional actual, cuesta mucho imaginar que países como Siria, Irak, Afganistán, Líbano o Libia vuelvan algún día a ser Estados en el sentido moderno de la palabra.

Los Estados han de hacer frente a amenazas que, como se ha comentado anteriormente, son sistémicas. El acceso a las materias primas vitales para mejorar los niveles de vida de nuestras sociedades ha adquirido un nivel de competición no visto nunca y que requiere de nuevo el uso coordinado de los instrumentos de poder del Estado para conseguir los objetivos políticos.

Un ejemplo lo tenemos en los intereses chinos en Ucrania. En el año 2013, poco antes de las revueltas de la plaza Maidan, Kiev arrendó a China el 10 % de toda la superficie fértil del país durante cincuenta años, en concreto tierras negras, el antiguo granero de la Unión Soviética. Esta decisión podría considerarse como una cesión encubierta de

² Wealth Wars, «The Companies More Profitable than Countries», *ABC Finance*. Disponible en: <https://abcfinance.co.uk/blog/companies-more-profitable-than-countries/> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

parte de la soberanía ucraniana³. En realidad, se «conquista el terreno», pero no militarmente. Otro ejemplo de la conquista no militar del terreno sucede en la frontera ruso-china. Los ciudadanos chinos se están asentando en las regiones rurales vacías rusas, lo que ha obligado a Moscú a ofrecer terreno gratis a aquellos ciudadanos rusos que las quieran repoblar⁴.

La población mundial ha pasado de los 2500 millones de 1950 a los 7800 actuales⁵. No solo el crecimiento global ha sido exponencial, sino que la edad media de la población no es homogénea. Los Estados con poblaciones envejecidas tienden a ser más estables y los Estados con población joven están más sometidos a tensiones internas. Esta diferente situación afecta también a las relaciones internacionales. Además, el incremento del nivel de vida generalizado en el planeta ha hecho que las necesidades de materias primas hayan progresado geométricamente.

El agua siempre fue una fuente potencial de conflicto, pero limitada a nivel regional. Como en el caso de las tierras negras ucranianas, se está escalando de lo regional a lo global. El agua ha pasado a considerarse una materia prima y ha empezado a cotizar en el mercado de futuros de Wall Street⁶. Las implicaciones a largo plazo son difíciles de predecir, pero serán globales si el agua sigue la estela del trigo o del oro, que también cotizan en el mercado de futuros.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los avances tecnológicos han estado en manos de los Estados, en particular en manos de Estados Unidos. Su desarrollo, normalmente vinculado a caros programas confidenciales de armamento, terminaba teniendo un uso civil, como fue el caso de Internet o del GPS. Sin embargo, en la actualidad se está produciendo un proceso inverso. Muchas empresas van ya por delante de los Estados y ofrecen sus desarrollos en el mercado, donde se encuentran no solo Gobiernos, sino también organizaciones rivales. Hace tres décadas, el primer vehículo

³ BAÑOS, Pedro. *El Dominio Mundial*. Barcelona: Ariel 2018, p. 170.

⁴ «Tierra para todos los rusos en las fronteras con China», *El País*, 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/03/10/actualidad/1520697291_054315.html (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

⁵ «Evolución de la población mundial desde 1950 hasta 2050», *Statista*. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/635122/evolucion-de-la-poblacion-mundial/> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

⁶ «La batalla por el agua ahora se libra en Wall Street», *El País*, 2019. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-12-19/la-batalla-por-el-agua-ahora-se-libra-en-wall-street.html> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

eléctrico hubiera sido militar y, posteriormente, se habría traspasado esa tecnología al mundo civil. En la actualidad, empresas como Space X son capaces de competir con la otrora superpoderosa NASA; se comercializan sistemas aéreos no tripulados que pueden ser copiados, robados o comprados, y que se pueden «militarizar» sus capacidades por Estados rivales u organizaciones terroristas. Todo ello trae como consecuencia que la tecnología ya no vaya a marcar las grandes diferencias que se vieron en las estrategias de compensación anteriores, gracias a que la tecnología permanecía, como hemos visto, en manos principalmente de los Gobiernos de Estados Unidos o la Unión Soviética.

Además de la pérdida del monopolio de la tecnología por parte de los Estados, hay otro segundo factor que haría poco creíble apostar todo a una tercera estrategia de compensación: la velocidad de evolución de la tecnología actual. Las dos estrategias de compensación anteriores tuvieron éxito porque pudieron permitirse el lujo de disponer de décadas para desarrollar lo que se necesitaba. Hoy en día no se dispone de ese tiempo. Ahora la prospectiva sobre lo que se va a necesitar a décadas vista es más difícil y vuelve a ser necesaria la coordinación del resto de los instrumentos del Estado.

Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en el gigante tecnológico chino Huawei. Ni siquiera la Unión Europea ha podido competir con él en la tecnología 5G. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea avisaron del riesgo que suponía dejar las redes 5G en manos de Huawei. A este problema de seguridad, Estados Unidos le ha dado una solución no militar que beneficia indirectamente a Europa y ha sido a través de las sanciones económicas. Según algunas fuentes, Huawei se encuentra en una crisis económica que podría afectar su supervivencia, pues sus avances tecnológicos necesitan de componentes que no se producen en China⁷ y que no puede adquirirlos, como consecuencia de las sanciones.

La tecnología es un medio, no un fin. En el mundo actual es peligroso asumir que por sí misma podrá compensar las desventajas estratégicas con nuestros rivales. La diferencia tecnológica no ha funcionado en las llanuras de Irak o en las montañas de Afganistán con guerras que duran ya veinte años. No se ha completado el pilar militar con los otros pilares no militares.

⁷ «China's Drive to Make Semiconductor Chips Is Failing», *Foreign Policy*, 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/12/14/china-technology-sanctions-huawei-chips-semiconductors/> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

Además, los países democráticos han dejado ingenuamente que el desarrollo y el uso de la tecnología se autorregule en el mercado y esto ha sido aprovechado por Estados que no cumplen los mínimos estándares democráticos como es el caso de China, que, por ejemplo, persigue un mayor control estatal del tráfico de Internet a través del desarrollo de 6G.

Hay otros ámbitos en los que el mundo occidental ha adoptado una estrategia defensiva permanente. Uno de ellos es el ámbito de la información. La superioridad económica de medios de comunicación públicos como Russia Today (con un presupuesto en 2020 de 325 millones de euros⁸), la televisión china CCTV o Al-Jazeera sobre los medios de comunicación privados occidentales es alarmante; y lo es porque estos medios solo responden a sus Gobiernos, que los financian emitiendo los mensajes que interesan en cada momento, sean o no verdad, y coordinados con la secuencia de eventos programados por el propio Gobierno.

El poder de los Estados ha disminuido en el ámbito internacional de forma considerable, tal y como se ha comentado. Los nuevos actores internacionales surgidos tras el final de la Guerra Fría han debilitado la solidez de las relaciones entre Estados. Cabría preguntarse si no es tiempo de reforzar su papel en las relaciones internacionales.

Tiempo para definir una «gran estrategia»

Una «gran estrategia» no es una Estrategia de Seguridad Nacional que puede ser compilada en unas pocas páginas. La «gran estrategia» es ese sendero que guía la nación para no perderse en el intrincado bosque de las relaciones internacionales.

Su definición requiere una reflexión en los niveles más altos de la nación sobre cómo funciona el mundo y cuál debe ser nuestro papel en él. Requiere entender la historia que nos ha llevado hasta donde estamos y preparar los mecanismos para reaccionar a las amenazas y explotar las oportunidades. La «gran estrategia» de un Estado estará limitada por la capacidad política de sus líderes, la falta de recursos necesarios para potenciar los instrumentos de poder, las autolimitaciones culturales y los miedos inherentes a equivocarse.

⁸ Disponible en: <https://euvsdisinfo.eu/figure-of-the-week-1-3-billion/> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

Debería estar dotada de ciertas características. La primera y fundamental es que tiene que durar durante décadas y ser independiente de los vaivenes políticos. El cortoplacismo es incompatible con un pensamiento estratégico. Si una «gran estrategia» está bien construida, existe suficiente espacio para los cambios políticos intrínsecos al sistema democrático. Un ejemplo de ello es la mencionada política de contención norteamericana durante la Guerra Fría, independiente del partido al que pertenecía el presidente en cada momento. No obstante, también podemos afirmar que España la tuvo, como comentaremos más adelante.

Una segunda característica es que no puede ser rehén de lo que se escriba en un documento. Una «gran estrategia» ha de ser flexible y adaptarse a las cambiantes relaciones internacionales explotando oportunidades y minimizando amenazas.

La tercera es que no puede estar restringida a la guerra. No puede estar centrada solo en los ejércitos. Vivimos en un estado permanente de no paz o de no guerra. Guerra y paz coexisten, aunque no suponga un enfrentamiento bélico convencional. Por lo tanto, es transversal a todos los instrumentos de poder del Estado y empapa verticalmente todas las capas del Estado.

Los países occidentales deben ser capaces de hacer valer los valores de la democracia y dejar bien visibles las debilidades del autoritarismo. Pero, para ello, hay que poder hacer llegar nuestros valores a la población de nuestros rivales, lo cual no siempre es fácil. La población china no puede usar Google, Gmail, Facebook o WhatsApp, pero la población occidental sí puede usar las herramientas chinas, como WeChat. Los europeos podemos comprar en Alibaba, pero Amazon tuvo que cerrar en China en 2019. En cierta forma, las leyes garantistas propias de la democracia pueden ser explotadas en contra de nuestras sociedades. Es necesario actuar contra las acciones económicas injustas de los regímenes totalitarios.

El 77 % de los chinos no imagina su vida sin Internet⁹. El ciudadano chino paga masivamente con la aplicación WeChat en todo tipo de comercios. Esta dependencia de la tecnología podría convertirse en su talón de Aquiles si de alguna forma se pudiera hacer llegar el mensaje al ciudadano medio chino que no conoce otra cosa que el comunismo.

⁹ Disponible en: <https://www.statista.com/chart/10878/where-people-cant-live-without-the-internet/> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

Hay que convencer a las sociedades no democráticas del valor de adoptar la democracia. La capacidad de reacción y de sensibilidad hacia los ciudadanos en los regímenes democráticos es muy superior, porque existen unas reglas de juego emanadas del imperio de la ley y porque la política depende de la sociedad en su conjunto y no de una élite social o partidista. Es decir, es la sociedad la que marca la hoja de ruta del Gobierno, y no al revés. Cuanto más legitimada esté la democracia, menos lo estarán los regímenes totalitarios. Igualmente, hay que explotar sus debilidades, como la corrupción inherente a estos regímenes. En el ámbito económico, la libre competencia y la libertad individual construyen un dinamismo económico en la sociedad que genera riqueza, atrae talento y redistribuye la riqueza en la sociedad. La libertad de pensamiento y la confrontación de ideas impulsa la creatividad.

Las autocracias usan los medios de comunicación para hacer creer a sus propias poblaciones que escuchan sus problemas para, simultáneamente, influir en ellos y controlarlos. Las democracias deben vender el valor de la transparencia y del libre flujo de información, aunque también deben educar a su población sobre la manipulación de la información y cómo identificarla.

Y la cuarta característica es que no puede ser permanentemente defensiva. Al igual que la defensiva en las operaciones militares no conduce a la victoria, en el nivel estratégico una estrategia defensiva no conduce a la consecución de los objetivos políticos; no conduce al logro de situar al país donde se considera que debe estar.

La existencia de una «gran estrategia» proporciona predictibilidad. Y una nación previsible es una nación susceptible de tener aliados duraderos. Nadie quiere un aliado volátil.

El caso español

El término *gran estrategia* podría llevar al engaño de creer que solo es patrimonio de las grandes potencias, pero no es así.

España ha sabido definir su «gran estrategia» en diferentes ocasiones a lo largo de la historia. Tal vez la última vez se desarrolló con motivo de la Transición y durante las tres décadas siguientes: constituyó un régimen político nuevo, supo posicionarse políticamente en Europa (UE), en el ámbito de la seguridad internacional (OTAN) y en

Hispanoamérica; fomentó la cultura y valores españoles (el idioma español, el turismo como imagen de la sociedad); supo tejer alianzas internacionales; apoyó a las grandes empresas españolas, que se situaron entre las más grandes del mundo, etc. Y lo hizo independientemente de los vaivenes de la política nacional.

Los periodos de grandes estrategias han traído siempre un incremento en el nivel de vida de las sociedades, como fue el caso del Imperio británico, los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial o las tres décadas tras la Transición en el caso español.

Sin embargo, parece que aquel impulso se ha agotado, no solo en España sino en Europa en general. Urge un periodo de reflexión maduro, mirando al futuro e imaginando el papel de España en ese mundo futuro. En los últimos años se han publicado un gran número de estrategias: Seguridad Nacional, ciberseguridad, contra el terrorismo, contra el crimen organizado, aeroespacial, de protección civil, seguridad energética, seguridad marítima, etc. Pero habría que preguntarse si realmente todas están enhebradas por el mismo hilo conductor.

Conclusiones

En la actualidad, para hacer realidad una «gran estrategia» el Estado debe reforzarse. Todos y cada uno de los instrumentos de poder del Estado deben disponer de los recursos necesarios para poder llegar al fin deseado. Políticamente, debe reforzar el consenso interno en lo fundamental y emprender una acción política internacional previsible, en una misma dirección y sostenida en el tiempo. Militarmente, no hay nación en la historia que haya hecho posible una «gran estrategia» sin una capacidad militar acorde con sus intereses. Económicamente, debe mantener los suficientes recursos en áreas estratégicas que le permitan autonomía en lo esencial. Y diplomáticamente, debe ser capaz de tejer alianzas, mitigar crisis y explotar oportunidades.

Una «gran estrategia» no es patrimonio solamente de las grandes potencias del momento. Cualquier país debería tener la suya, buscando posicionarse en el mundo internacional en la búsqueda de un mayor nivel de vida de sus ciudadanos.

Al mundo occidental se le acaba el tiempo. A pesar de que, en la actualidad, la tecnología más puntera, las mayores empresas, las mejores universidades, los ejércitos más

potentes y las mayores fortunas siguen en el lado occidental, principalmente en Estados Unidos, la balanza se está invirtiendo rápidamente.

La OTAN está repensando su Concepto Estratégico, aunque nunca podrá ser una «gran estrategia», porque la Alianza carece de todos los instrumentos de poder. Y algo similar vive la Unión Europea. La historia ha demostrado que estos periodos de crisis profunda e incertidumbre presentan, a su vez, una oportunidad única para los Estados para aunar fuerzas y tomar un nuevo impulso, tanto individualmente como colectivamente.

Si un país carece de una «gran estrategia», ¿cómo articula su sociedad para hacer frente al futuro? ¿Qué futuro es al que quiere llegar?

*Ángel José Adán García**

Coronel del Ejército de Tierra, DEM
@aadanagar

Malasia, ¿actor relevante u observador pasivo?

Resumen:

Los conflictos en el mar de la China Meridional no nos son del todo ajenos. Las grandes potencias están posicionándose en el nuevo centro del mundo, a la vez que otros países más pequeños tratan de proteger sus intereses. Entre estos actores, Malasia es un país que ha vivido un gran cambio político. El nuevo Gobierno ha establecido una hoja de ruta que permita al país aprovechar las oportunidades existentes y así tratar de convertirse en una potencia media regional. Esto supone afrontar una serie de retos que, sin duda, implicará la alianza con otros países, los cuales pueden obtener beneficios por su implicación en la zona.

Palabras clave:

Malasia, seguridad, terrorismo, mar de la China Meridional, conflicto, ASEAN, comercio.

***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.

Malaysia, relevant player or passive observer?

Abstract:

The conflicts in the South China Sea are not entirely alien to us. The major powers are positioning themselves at the new centre of the world, while other smaller countries are trying to protect their interests. Among these players, Malaysia is a country that has undergone a major political change. The new government has established a roadmap that will enable the country to take advantage of existing opportunities and thus try to become a regional middle power. To do so, it must face several challenges, for which it will need allies whose presence in this part of the world can be of great benefit.

Keywords:

Malaysia, security, terrorism, South China Sea, conflict, ASEAN, trade.

Introducción

En mitad de una región por donde pasa un tercio del comercio mundial, identificado como uno de los *choke points* más importantes del mundo, costearo aguas en constante tensión por los derechos territoriales, se encuentra un país que puede ser clave para la seguridad y la estabilidad de la región, y del comercio mundial: la Federación Malaya.

Debido a su situación geográfica, la Federación ha estado siempre vinculada al comercio mundial. Desde su independencia, ha tratado de ser un país abierto al comercio. Mediante su apertura, ha conseguido exitosamente reducir sus altas tasas de desigualdad y pobreza en los últimos treinta años. Según el Banco Mundial, cerca del 40 % de los puestos de trabajo de Malasia están vinculados a las actividades de exportación. Como otro tigre asiático más, ha mantenido altos índices de crecimiento, siendo este de media del 5,4 %, desde 2010, y se espera que logre su transición de economía de renta media-alta a economía de renta alta en 2024.

Una mayor prosperidad trae consigo una mayor independencia estratégica. Los gobernantes del país son plenamente conscientes de los retos a los que se enfrenta la región, que incluso amenazan su estado de desarrollo. Para ello, el país debe jugar a mantener equilibrios geoestratégicos complicados, a la vez que mantiene su independencia y neutralidad características.

El país persigue dotarse de más y mejores medios que le permitan mantener la libre navegación y proteger sus intereses en la región. A la vez, está llevando a cabo una estrategia diplomática que acompañe a este nuevo impulso de convertirse en una potencia media regional, sin depender de grandes alianzas con las grandes potencias, tanto regionales como mundiales.

Malasia está convirtiéndose poco a poco en un actor relevante en un escenario que ya, hoy, ha pasado a ser el nuevo centro mundial, tanto por su peso económico como por el volumen de población que reside en la región. Toda acción que se lleve a cabo en este nuevo centro tiene graves repercusiones. Y Malasia quiere convertirse en un actor relevante en un escenario lleno de gigantes. Para ello, está desarrollando las estrategias que veremos a continuación.

Composición del país

Malasia, país del Sudeste asiático, está compuesto por dos regiones no contiguas: Malasia peninsular, ubicada en la península malaya; y Malasia Oriental, en la isla de Borneo. La capital, Kuala Lumpur, se encuentra en la parte occidental de la península; el centro administrativo, Putrajaya, está situado 25 km al sur de la capital.

El país cuenta con varios vecinos. Malasia peninsular comparte frontera terrestre con Tailandia, y marítima con Vietnam. Por el sur, tiene una frontera marítima con Singapur y con Indonesia. Malasia Oriental comparte frontera terrestre con Indonesia y con el sultanato de Brunéi, y fronteras marítimas con Filipinas y con Vietnam. Sus vecinos son una de las mayores potencias emergentes, como es Indonesia, y la ciudad-Estado que es el tercer centro financiero mundial y el segundo puerto que más mercancías mueve, Singapur.



Figura 1. Mapa de Malasia. Fuente. Enciclopedia Británica. Disponible en: <https://www.britannica.com/place/Malaysia>

Tras su rápida independencia en 1957, el país tuvo que afrontar una gran cantidad de retos, políticos y militares. El primero fue una breve invasión de Indonesia, ocasionada por las grandes tensiones raciales que existían. Posteriormente sufrieron una insurgencia comunista esporádica en Sarawak, el desencanto periódico en Malasia

Oriental por las políticas federales y el dominio de Malasia peninsular, y la secesión de Singapur de la federación (a instancias de Malasia) en 1965¹.

A pesar de estas dificultades, se mantuvo un sistema político parlamentario cuasi democrático que incluye elecciones periódicas y una diversidad política moderada. También cuenta con algunas restricciones a las libertades civiles, como la prohibición de debatir en público temas considerados como «delicados».

Los estados y territorios federales de Malasia son las principales divisiones administrativas del país. Malasia es una federación de 13 estados y 3 territorios federales. Los estados comparten el gobierno con el Gobierno federal, mientras que este administra los 3 territorios federales.

Otro elemento característico es que es un país multiétnico y multicultural. Esta característica es determinante cuando los políticos deben tomar decisiones y fijar la estrategia del país. Aproximadamente, la mitad de la población es de etnia malaya. Cuenta con minorías de chinos, indios y pueblos indígenas. La lengua oficial del país es el malayo. El inglés se mantiene como una segunda lengua. Aunque se reconoce al islam como la religión establecida en el país, la constitución concede la libertad de religión a los no musulmanes². El islam es uno de los factores más importantes que distinguen a un malayo de un no malayo, y, por ley, todos los malayos son musulmanes. Esto representa tres quintas partes del país.

Al independizarse, Malasia se constituyó como una federación de antiguas colonias de Reino Unido. El sistema de gobierno está inspirado en el sistema parlamentario de Westminster, aprovechando los sistemas existentes. El jefe de Estado es el rey, cuyo título oficial es Yang di-Pertuan Agong. Este es elegido para un mandato de cinco años entre los nueve gobernantes hereditarios de los estados malayos. Los otros cuatro estados, que tienen gobernadores titulares, no participan en la selección. Actualmente, reina el XVI rey de Malasia y sultán del estado de Pahang, Al-Sultan Abdullah³.

Dado su carácter peninsular e isleño, el mar y sus recursos constituyen el centro de la política de seguridad del país. Su situación en un enclave crucial le ha permitido desarrollarse aprovechándose de ello. Eso implica mantener excelentes relaciones con

¹ Disponible en: http://www.fta.org/countries/malaysia.html?ma_rubrique=cadre

² Disponible en: <https://www.worldatlas.com/articles/ethnic-groups-of-malaysia.html>

³ Disponible en: <https://www.straitstimes.com/asia/malaysia-crowns-sultan-abdullah-as-16th-king>

todos sus vecinos, y con las grandes potencias presentes en la zona. La estabilidad de su sistema político ha permitido que pasase de ser un país pobre, exportador de materias primas principalmente, a albergar sólidos sectores industrial y de servicios, impulsando al país a convertirse en uno de los principales exportadores de aparatos eléctricos y piezas y componentes electrónicos.

Actualmente, Malasia es una de las economías más abiertas del mundo, con una ratio comercio/PIB que supera el 130 % de media desde 2010. La apertura al comercio y a la inversión ha sido decisiva para la creación de empleo y el aumento de la renta, ya que cerca del 40 %⁴ de los puestos de trabajo de Malasia están vinculados a las actividades de exportación. Su economía es dependiente de la estabilidad en la región. Por ello, es crucial para su seguridad mantener la paz en la zona.

Posicionamiento geopolítico

Los retos a los que se enfrenta el recién elegido primer ministro Mahathir Mohamad no son menores. En su guía sobre política exterior, hace una referencia explícita a las disputas territoriales en el mar de la China Meridional⁵. Aparte de ser un tema crucial para la seguridad del país, abarca otros problemas derivados, como son la inmigración irregular y el terrorismo. A continuación, se detallan algunos de los principales retos.

Las islas Paracel, las islas Spratly, las islas Patras... Todos, conflictos que asolan el mar de la China Meridional, considerado para China como su «mar Mediterráneo»⁶. Es un área de gran tensión geopolítica, de importancia comercial y de generación de conflictos entre vecinos. Su importancia radica en que a través de este mar circulan más de 3 billones de dólares⁷ en comercio, cerca de un tercio del total. La zona es vital para la supervivencia de China, ya que por ella circula el 39 % de su comercio exterior⁸. Es, por tanto, una ruta imprescindible para abastecer a una población creciente y demandante de mayores productos. Además, cuenta con grandes caladeros de pesca, fuente de

⁴ Disponible en:

<https://www.worldbank.org/en/country/malaysia/overview#:~:text=Malaysia%20is%20one%20of%20the,M,alaysia%20linked%20to%20export%20activities>

⁵ Disponible en: <https://www.kln.gov.my/foreign-policy-framework/#14/z>

⁶ Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/99987/1/785306587.pdf>

⁷ Disponible en: <https://thedi diplomat.com/2017/08/how-much-trade-transits-the-south-china-sea-not-5-3-trillion-a-year/>

⁸ Disponible en: https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/?utm_content=buffer2dfa4&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

riqueza para cualquier país litoral. Y, por si fuera poco, en un mundo donde las necesidades y demandas de energía no dejan de crecer, a pesar de la crisis del coronavirus, en sus profundidades alberga reservas de gas y petróleo. Toda una baza de poder para quien controle estas aguas.

Para llegar a estas aguas, visto desde una perspectiva europea, antes hay que atravesar otro canal muy conocido, el estrecho de Malaca. Es una zona de paso imprescindible para conectar el Índico, y sus países ribereños, con los países de Asia-Pacífico. Es un estrecho de mar cuya longitud es de 500 millas náuticas, y con un ancho que va desde las 40 millas náuticas en su parte más estrecha, hasta las 155 millas náuticas⁹. Por este reducido espacio circula el 60 % del comercio por mar, alrededor de ciento cincuenta buques al día. Esta es la principal vía de suministro de petróleo de la segunda y tercera potencias económicas, Japón y China, más de 16 millones de barriles al día¹⁰. Después del estrecho de Ormuz, es por este estrecho por donde pasa la mayor cantidad de petróleo. Teniendo en cuenta el crecimiento considerable de economías de la región, como Tailandia e Indonesia, se espera que este flujo no haga sino más que aumentar. Además, no es el único estrecho existente. Son también cruciales para el comercio del Sudeste asiático, y para las principales rutas internacionales, los estrechos de Makassar, Lombok o Sunda.

Esta situación obliga al Gobierno malayo a implicarse en la seguridad de la región. Su estrategia pasa por mantener su estatus de país no alineado y los tratos pragmáticos con Estados Unidos y China. Mantiene la posición como miembro de la ASEAN y el rechazo por la hegemonía de las grandes potencias en la zona. El desarrollo de la economía de Malasia a través de sus relaciones comerciales es crucial para su supervivencia; y la promoción de las cuestiones de derechos humanos en particular, las que afectan a los musulmanes.

Estrategia diplomática

En línea con lo anterior, el Gobierno está renovando la política previa de «mirar hacia el este», planificando la mejora de sus mecanismos de defensa en el mar de la China

⁹ Disponible en: <https://www.britannica.com/place/Strait-of-Malacca>

¹⁰ Disponible en: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32452>

Meridional¹¹. Sus objetivos implican mejorar sus capacidades defensivas para así proteger sus intereses, en línea con los de la ASEAN, considerando como actores principales a los países de Asia-Pacífico.

En esa política de «mirar hacia el este», que tanto éxito le ha reportado en el pasado al país, se enmarcan sus relaciones con China. A Mahathir, el primer ministro, le gusta señalar que China, a diferencia de los portugueses que colonizaron la península malaya a los dos años de su llegada en 1509, nunca ha «conquistado» Malasia, a pesar de ser su vecina desde hace casi 2000 años¹². Pese a criticar al Ejecutivo anterior por las relaciones desiguales que se daban entre ambos países, Mahathir volvió a apoyar recientemente la Belt and Road Initiative de una manera más equilibrada. La revisión, la cancelación y la suspensión por parte del Gobierno de megaproyectos en Malasia que implican inversiones chinas evitan al Gobierno entramparse en deudas con China y mantener su neutralidad e independencia.

En línea con la estrategia emprendida, se dio en la región un suceso trascendental para el mundo. El 15 de noviembre de 2020 se firmó el Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés)¹³. Su éxito reside en los países que lo forman, que además de a diez miembros de la ASEAN, incluye a China, Japón, Corea del Sur y Australia y Nueva Zelanda. Dicho acuerdo ha constituido el bloque comercial más grande del planeta. Su población integra a más de 2300 millones de personas, representando cerca del 30 % de la economía mundial¹⁴. Mediante este acuerdo, los países podrán acordar normas que regulen sus intercambios comerciales. No solo para el intercambio de bienes y servicios, sino que también hace hincapié en la inversión transfronteriza, contemplando incluso un capítulo especial para el comercio electrónico. Mediante este acuerdo, la región pasa a convertirse en el epicentro económico del mundo.

Tras su firma, Malasia podría convertirse en uno de los mayores beneficiarios, por el acceso al amplio mercado y a la inversión extranjera directa que conlleva. Por ejemplo,

¹¹ Disponible en: <https://www.kln.gov.my/foreign-policy-framework/files/assets/common/downloads/Foreign%20Policy%20Framework.pdf>

¹² Disponible en: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2151394/mahathir-mohamad-qa-malaysian-pm-beijing-jack-ma-and-why>

¹³ Disponible en: https://www.fmm.org.my/FMM_In_The_News-@-FMM-:RCEP_to_contribute_significantly_to_Malaysian_companies.aspx

¹⁴ Disponible en: <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2021/01/25/insight---rcep-breakthrough-for-malaysias-external-trade>

reducir las barreras comerciales entre sus principales socios comerciales, como son China (25 % del comercio) Japón y Corea del Sur (18 % entre los dos), beneficia a las empresas del país. De cara a atraer inversión, según la clasificación del entorno empresarial de *Economist Intelligence Unit* en 2019, Malasia encabeza la lista de países de la ASEAN en cuanto a la competitividad de los mercados emergentes. Para canalizar dichos beneficios, el Gobierno ha planeado, en sus presupuestos de 2021, convertirse en un centro de comercio e inversión a través de diversas iniciativas en el marco de los paquetes de estímulo Penjana y Prihatin.

La estrategia de seguridad del país trata de complementar su política comercial, al garantizar unas relaciones abiertas y amistosas con el mayor número posible de países que maximicen el acceso a sus mercados, la inversión y la transferencia de tecnología. Por otro lado, intenta compensar los desafíos en seguridad de China con sus intereses comerciales, al defender la libertad del tránsito de mercancías, especialmente por sus aguas.

Al mismo tiempo, las relaciones de defensa entre Malasia y Estados Unidos, consolidadas mediante el acuerdo del Grupo Bilateral de Formación y Consulta en 1984, se han mantenido estables a pesar de los vaivenes políticos. El Gobierno persigue mantener su estrategia de no alineación con cualquiera de las potencias, algo de lo que piensa que solo puede salir perjudicado, puesto que su país vive de ser un enclave comercial estable.

Su seguridad en una región en tensión

El nuevo Gobierno ha adoptado una estrategia de seguridad que le permita proteger su integridad como Estado y sus intereses. Dicha estrategia está recogida en *el Primer Libro Blanco de la Defensa* de Malasia¹⁵. Es la primera vez que se presenta una línea de actuación en este campo para los próximos diez años.

Uno de los principales objetivos es el de mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas y otras agencias de seguridad, incrementar el sentimiento de necesidad de estar listos ante cualquier incidencia y tener una capacidad de respuesta apropiada, así

¹⁵ Disponible en: <http://www.mod.gov.my/images/mindef/article/kpp/DWP.pdf>

como participar más activamente en iniciativas regionales, manteniendo su estrategia diplomática de no alineamiento.

El plan hace referencia a la descripción geográfica del país, descrita en términos estratégicos como una «nación marítima con raíces continentales», cuya ubicación geográfica le ha permitido ser un «eje de unión» entre los océanos Índico y Pacífico a través del estrecho de Malaka y el mar de la China Meridional. Gracias a esta situación, su objetivo es el de convertirse en una potencia media regional. Dentro de dicha estrategia, se encuentra solucionar los problemas de porosidad en las fronteras y la amenaza de la piratería en sus aguas, cruciales para el comercio mundial.

Con una oposición en la que se encuentran miembros del anterior Gobierno, llegar a acuerdos parlamentarios para que las fuerzas de seguridad y defensa de Malasia estén mejor dotadas, equipadas y mantenidas está siendo de fácil acuerdo.

La Real Fuerza Aérea de Malasia planea actualizar su flota de aviones con capacidades de patrullaje marítimo de espectro completo, complementadas con vehículos aéreos no tripulados, con el fin de patrullar mejor las zonas marítimas de Malasia en el mar de la China Meridional y sus alrededores, donde China está incrementando su presencia. Esto se suma a varios aviones de transporte que están siendo reconvertidos para funciones de vigilancia marítima, en el marco de la Iniciativa de Seguridad Marítima financiada por Estados Unidos. De nuevo se refleja su estrategia de no alineamiento, y como esta redundante en su beneficio.

Los conflictos en el mar de la China Meridional

Mantener la soberanía de las aguas resulta crucial para el país, ya que actualmente está viendo sus intereses perjudicados. La agresiva reacción de China contra las actividades de exploración de West Cappella contratadas por Petronas en mayo de 2020¹⁶ ha sido una advertencia de que cualquier actividad futura de Malasia en materia de hidrocarburos en sus aguas conlleve un nivel de riesgo mucho mayor. La amenaza que sienten por parte de China se acrecienta cuando ve que sus unidades militares chinas, que antes tenían su sede en la isla de Hainan, ahora se encuentran desplegadas en aguas disputadas, amenazando a la flota pesquera del país. Y no es el único que ha acercado

¹⁶ Disponible en: <https://www.energyvoice.com/oilandgas/asia/260374/petronas-drilling-china-fury/>

sus tropas. Indonesia ha militarizado las islas Natuna en respuesta a su creciente percepción de la amenaza china.

Las crecientes disputas en el mar de la China Meridional entre grandes potencias como EE. UU. y China acrecientan la preocupación de Malasia de verse involucrada en un conflicto del que solo puede salir perjudicada. Dichas tensiones incluso han provocado división en el seno de la ASEAN, eje central de la política comercial y diplomática del país. Varias declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Hishammuddin Hussein, entre julio y septiembre han puesto de manifiesto la preocupación de Malasia por verse «arrastrada y atrapada»¹⁷ en esta espiral viciosa. Para ello, este nuevo Gobierno está tratando de mejorar sus capacidades de seguridad. Ciertamente es que lo tiene complicado, dados sus altos niveles de deuda, y las proyecciones de crecimiento no permitirán cubrir sus ambiciosos planes. A pesar de ello, el país ha pasado de esperar a implicarse en un conflicto creciente, tratando de dotarse de capacidades que le permitan proteger sus intereses, empezando por buscar alianzas multilaterales¹⁸ con países afines para influir positivamente y mantener abiertos los canales comerciales que garantizan su seguridad

El problema del terrorismo

En lo referente al terrorismo, no es un tema menor en el país. Cuando los efectos de la COVID-19 empiecen a disiparse, y los países vuelvan a abrir sus fronteras, el país sabe que debe afrontar el regreso de los combatientes terroristas extranjeros del Estado Islámico desde Siria. Los combatientes extranjeros y sus familias buscan lugares para refugiarse, y Malasia puede convertirse en un destino atractivo.

El mayor atractivo para los terroristas es el programa de exención de visados del país. Esto permite que, dada la porosidad de la región de Sabah con Indonesia y Filipinas, transitar libremente entre estos países sea algo sencillo. En el pasado, los terroristas han aprovechado estas vulnerabilidades. Las autoridades malasias tienen como objetivo reforzar y mejorar las medidas existentes en el control de fronteras. Pero todavía la zona sigue estando activa para el tráfico de personas y los secuestros. Una operación dirigida

¹⁷ Disponible en: <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/south-china-sea-malaysia-should-not-be-trapped-hishammuddin-12993032>

¹⁸ Disponible en: <https://www.isis.org.my/2021/01/28/malaysia-australia-ties-raised-to-comprehensive-strategic-partnership/>

por Interpol, denominada Maharlika III¹⁹, llevada a cabo en la región entre febrero y marzo de 2020, durante la pandemia, dio lugar a la detención de más de 180 personas por diversos delitos.

El escenario que enfrenta el nuevo Gobierno es el de un Daesh militarmente debilitado en Siria pero presente en el sur de Filipinas. Se sabe que hay malayos simpatizantes con el Estado Islámico. Antiguos terroristas del JL (grupo se han integrado en su organización. Esto ha implicado un registro de 102 malayos que fueron a Siria en un lapso de cinco años, de 2013 a 2018, de los que se mantiene constancia de 54.

El Gobierno ha establecido un programa de rehabilitación para sus expatriados. Los expertos han cuestionado la eficacia de este programa, ya que varios antiguos combatientes de alto perfil, como Yazid Sufaat y Rafi Udin, participantes en el mismo, mostraron pocos signos de rehabilitación y tuvieron un comportamiento reincidente²⁰.

Según un profesor de la Universidad de Arizona²¹, el terrorismo debe considerar una nueva variable. Esto pasa por la detección de centrifugadoras nucleares con destino a Libia fabricadas por una empresa malaya, lo que revela que la región no es inmune a la proliferación de armas de destrucción masiva.

Dado que el Gobierno se ha centrado en hacer frente a la pandemia en curso, los recursos nacionales se están destinando a la recuperación económica y al sector de la sanidad, y podría decirse que la seguridad nacional ha quedado relegada a un segundo plano. No por ello deben dejarse de lado los problemas incipientes, especialmente en lo relacionado con el regreso de excombatientes.

Aunque las instituciones y organismos de Malasia tienen una experiencia exitosa lidiando con el terrorismo, abordar los factores sociales en un país tan diverso implica un reto enorme. El Gobierno no quiere enemistarse con la población mayoritaria del país, la cual podría desplazarle del poder en las próximas elecciones.

¹⁹ Disponible en: <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/Hundreds-arrested-in-crackdown-on-terrorist-routes-in-Southeast-Asia>

²⁰ Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/returning-foreign-fighters-malaysia-ready>

²¹ Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/0401qus_seasia.pdf

El papel de la UE y España en la región

Tanto la Federación Malaya y la Unión Europea mantienen estrategias e intereses comunes. Ambos priorizan una estrategia de multilateralismo, basado en el libre comercio entre las naciones. Ambos actores firmaron un acuerdo de libre comercio en 2010²².

Traducido a cifras, el comercio bilateral entre ambos socios ascendió a 39 800 millones de euros en 2018. Las importaciones de la UE procedentes de Malasia han aumentado gradualmente desde 2006 y se sitúan en 25 600 millones de euros en 2018, mientras que las exportaciones de la UE también han experimentado una tendencia creciente hasta alcanzar los 14 200 millones de euros el año pasado. Aunque Malasia no ha sido hasta ahora un socio comercial importante en el sector de los servicios, las oportunidades ya han aumentado gracias a sus políticas en materia de comercio que el actual Gobierno pretende impulsar.

No solo el comercio trae prosperidad, sino que garantiza la unidad y la seguridad entre aquellos que más se implican. Malasia puede resultar un actor crucial para mantener la paz y la estabilidad en una zona en donde la Unión Europea también se juega mucho.

Para ello, la UE también está estableciendo gradualmente una cooperación con Malasia en ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como la seguridad marítima, el control de las exportaciones y el riesgo nuclear, radiológico, biológico y químico (NRBQ).

A pesar de su priorización de las relaciones con países asiáticos y de la región, Malasia se ha convertido en un socio importante en la lucha contra el terrorismo, a pesar de las tensiones que surgen entre algunos líderes por su manera de defender los derechos de la población musulmana.

Particularmente con España, las relaciones diplomáticas no han sido abundantes. Al ser países con áreas de influencia claramente definidas, y donde sus intereses no se cruzan, el canal de la Unión Europea mantiene los intereses comerciales y de seguridad de ambos protegidos, y esperan poder seguir aumentando dicho comercio beneficioso para ambas partes.

²² Disponible en:

https://web.archive.org/web/20140505071518/http://www.miti.gov.my/cms/content.jsp?id=com.tms.cms.section.Section_c7fcc8ab-c0a8156f-6f346f34-46e35eb1

Las nulas relaciones históricas y la lejanía geográfica hace que ambos países no estén cultivando una relación, a pesar de que nos enfrentamos a retos en materia de seguridad muy parecidos.

Conclusión

El mundo ha cambiado. El nuevo centro se ha ubicado en la región de Asia-Pacífico. Dentro de este amplio escenario, existe una gran cantidad de actores cuyas acciones van a pasar a condicionar a otras regiones más lejanas.

Uno de estos actores es la Federación Malaya. El nuevo giro mundial ha coincidido con la llegada al poder de un partido diferente por primera vez en sesenta años. Esto abre un amplio abanico de posibilidades para un actor cuyas aspiraciones pasan por convertirse en una potencia media regional. El nuevo Gobierno está adoptando una estrategia de seguridad, que implica el asegurar la paz y la estabilidad en la región, ya que es un país muy dependiente del comercio mundial.

La estrategia desarrollada gira en torno a dos líneas claras. En materia diplomática, está buscando el no alineamiento con ninguna potencia. Las cada vez mayores acciones llevadas a cabo, tanto por China como por EE. UU., mantienen en tensión a los Estados de la región. La Federación Malaya, para tratar de compensar a las potencias, está siguiendo una línea de multilateralismo con los países de la ASEAN. La firma del RCEP permitirá una mayor integración económica entre los países de la región. Esto es visto en el país como una manera de garantizar la seguridad, además de una fuente de inversiones y riquezas para su propio país.

El otro eje de su estrategia pasa por su implicación mayor en los conflictos de la región. Para ello, sabe que debe dotarse con un equipo más moderno y mejorar sus capacidades militares. Esto redundará en tratar de estabilizar una región en la que el acercamiento de tropas por parte de China al mar de la China Meridional está tensionando las relaciones con otros países, así como acercando tropas a las fronteras.

Por último, Malasia busca poder solucionar el problema del terrorismo, crucial para mantener la estabilidad en la región.

Malasia está llamado a jugar un papel más activo en la escena internacional y, por ello, ha de ser tenido en cuenta como un socio importante para mantener la paz y la estabilidad en el nuevo centro del mundo, donde los europeos también tenemos intereses que proteger.

*Pedro Lafuente**

Analista especializado en Asia-Pacífico

Consecuencias del golpe de Estado en Mali para la cuestión tuareg y la aplicación de los Acuerdos de Argel

Resumen:

Los Acuerdos de Argel fueron firmados, en 2015, entre el Gobierno de Mali y los grupos rebeldes tuareg con el objetivo de garantizar la integridad territorial, reconociendo al mismo tiempo las especificidades culturales y socioeconómicas de la región de Azawad. Para ello, el texto propone reformas relacionadas con la gobernanza, la seguridad, el desarrollo económico y la justicia, particularmente reforzando una descentralización y a su vez asegurando el desarme y la integración de los grupos armados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Desde la independencia de Mali, los tuaregs han llevado a cabo cuatro revoluciones. Tres de ellas han terminado en un proceso de paz entre el Gobierno y los rebeldes. Tras el golpe de Estado del pasado agosto, Mali vuelve a conocer un nuevo periodo de inestabilidad política y social caracterizada por el auge del yihadismo y el crecimiento de las tensiones intercomunitarias. En el contexto de esta crisis, la cuestión tuareg cobra una gran importancia para el nuevo Gobierno, puesto que los acuerdos de paz alcanzados en 2015 no se han aplicado correctamente y la autoridad de la transición debe llevar a cabo las reformas adecuadas para su ejecución.

Palabras clave:

Tuareg, revolución, Azawad, independencia, Mali, ifoghas, imghad, yihadismo.

***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.

Consequences of the coup d'état in Mali for the Tuareg affair and the implementation of the Algiers Agreements

Abstract:

The Algiers agreements were signed in 2015 between the Malian government and the Tuareg rebel groups to guarantee territorial integrity while recognizing the cultural and socio-economic specificities of the Azawad region. To this end, the agreement presented reforms related to governance, security, economic development, and justice by reinforcing decentralization while ensuring the disarmament and integration of the armed groups into the State's security forces.

Since Mali's independence, the Tuaregs have carried out four revolutions. Three of them ended in a peace process between the government and the rebels. After the coup d'état last August, Mali is experiencing a new period of political and social instability, characterized by the rise of jihadism and the growth of inter-community tensions. In the context of this crisis, the Tuareg issue takes on great importance for the new government since the peace agreements reached in 2015 have not been properly implemented and the transitional authority must carry out the appropriate reforms for their implementation. This paper will review the evolution of the conflict between the Malian government and the Tuareg rebels and will analyse the impact that the change of government may have on the implementation of the agreements.

Keywords:

Tuareg, revolution, Azawad, independence, Mali, ifoghas, imghad, jihadism.

La cuestión tuareg: de 1963 hasta hoy

Los tuaregs son un pueblo seminómada de origen bereber, que habita en la región del Sahara, más concretamente en el sur de Argelia, el oeste de Libia, el norte de Mali y Níger y el noreste de Burkina Faso¹. Si en la época precolonial se organizaban en confederaciones, en nuestros días los tuaregs han optado por un sistema fundamentalmente tribal². Sus sociedades están estructuradas por el sistema de castas, al igual que en otros pueblos del Sahel.

En Mali, los tuaregs residen principalmente en las regiones del norte del país: Gao, Tombuctú y Kidal. A diferencia de las regiones del sur, estas zonas no han formado nunca parte del espacio cultural de los bambaras³. Sin embargo, a pesar de que algunos autores como Claudot-Hawad afirman la existencia de una nación tuareg, otros como Adib Bencherif consideran que los tuaregs no han tenido nunca un proyecto político unificado y que la nación tuareg es un concepto acuñado en el ambiente revolucionario de los años noventa⁴.

Tras la independencia de Mali en 1960, el nuevo Gobierno puso en marcha una serie de reformas agrarias por todo el país que inquietaron a la comunidad tuareg. Estas políticas fueron percibidas como una amenaza para las élites tradicionales, que podrían perder el acceso privilegiado a la agricultura, así como la autonomía y libertad en la que habían vivido hasta ese momento⁵. Por ello, el miedo y la desconfianza hacia las nuevas autoridades en Bamako comenzó un proceso que culminó con la primera revuelta tuareg en 1963⁶. Esta no fue una revolución organizada, ni tenía como objetivo la independencia, sino que comenzó por una presunta provocación de un representante de las Fuerzas Armadas a un joven tuareg⁷. La represión de la revuelta de los sesenta por el Estado será uno de los motivos que se utilizará para movilizar a los «hijos» de los

¹ GREMONT, C. «Mobility in pastoral societies of Northern Mali: Perspectives on social and political rationales», *Canadian Journal of African Studies/La Revue canadienne des études africaines*, vol. 48, n.º 1, 2014, pp. 29-40.

² BENCHERIF, A. *De la « question touarègue » aux mémoires du conflit : pour une réconciliation malienne*. Centre FracoPaix en résolution des conflits et missions de paix. UQAM, 2018, p. 10.

³ LECOCQ, J. S. *Disputed desert: decolonisation, competing nationalisms and Tuareg rebellions in Northern Mali*. Leiden: Brill 2010,

BENCHERIF, A., *op. cit.*

⁴ BENCHERIF, A., *op. cit.*

⁵ ATALLAH, R. *La révolte des Touaregs et le coup d'État au Mali*. ASPJ Afrique & Francophonie, 2013.

⁶ Nótese que esta primera revolución será la primera tras la independencia. Existe una previa contra la colonización francesa de 1916 a 1917. BENCHERIF, A., *op. cit.*, p. 15

⁷ GREMONT, C. *Origines et perspectives des conflits menés par des Touaregs au Mali*. L'ENA hors les murs, 2017.

revolucionarios en la siguiente insurrección de los años noventa⁸. Tras este periodo de guerra, que fue acompañado por una etapa posterior de sequías en los años setenta y ochenta, muchos tuaregs emigraron a los países vecinos, sobre todo a Libia y a Argelia, en el que había oportunidades laborales en el sector del petróleo⁹.

En 1990 tuvo lugar la segunda revolución tuareg, dirigida por Iyad Ag Ghali, de la tribu de los ifoghas y líder del Movimiento Popular del Azawad (MPA). En esta insurrección, que durará dos años, se pretendía que todos los tuaregs, independientemente de su tribu, se unieran a la causa, creando un frente unitario contra el Estado. En 1991, gracias a la mediación de Argelia, el Gobierno y la MPA firmaron un pacto conocido como el Acuerdo de Paz de Tamanrasset. En este, sin embargo, no estaban representados todos los tuaregs, sobre todo los de Gao y Tombuctú. Además, en un primer momento el presidente Traoré no quiso hacer pública la negociación para que no se viese como una rendición. Esta decisión le costaría la presidencia, ya que dos meses después se produjo un golpe de Estado que puso fin a los 23 años en el poder¹⁰.

En el compromiso alcanzado entre las partes se acordó otorgar un estatus particular a la región del norte, lo que incluía, entre otras cláusulas, que se eliminasen ciertos puestos militares; se integrase a los combatientes tuaregs en el Ejército; y se acelerase el proceso de descentralización. Estos tres puntos, entre otros, han aparecido sistemáticamente en todas las negociaciones posteriores tras las revoluciones. Este acuerdo, para los tuaregs, nunca sería llevado a la práctica. Como consecuencia de la negociación, lo que se produjo fue un distanciamiento entre los grupos armados que firmaron el pacto de Tamanrasset, mayoritariamente los ifoghas, con los demás grupos, como el Frente Popular de Liberación del Azawad (FPLA) y la Armada Revolucionaria del Azawad (ARLA), mayoritariamente imghad. Estos tres últimos movimientos, junto con el Frente Islámico Árabe del Azawad (FIAA), finalmente se unieron en el Movimiento y Frentes Unidos del Azawad en 1992. Esta alianza firmó un Pacto Nacional con el nuevo Gobierno que pondrá fin a la revolución en 1996¹¹.

En 2006 se produjo una tercera revuelta, aunque, en este caso, de forma mayoritaria en la región de Kidal, y una vez más fue liderada por los ifoghas del grupo de la Alianza

⁸ BENCHERIF, A., *op. cit.*, p. 17.

⁹ ATALLAH, R., *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹ BENCHERIF, A., *op. cit.*, p. 19.

Democrática por el Cambio (ADC), con Ibrahim Ag Bahanga a la cabeza. Iyad Ag Ghali también se convierte con ello en uno de los jefes de esta revolución. El general encargado de contener la rebelión fue Ag Gamou, un líder del ARLA, que, satisfecho con los acuerdos de los noventa, se unió al Ejército maliense¹². La movilización de este general por parte de las Fuerzas Armadas malienses (FAMA) produjo aún más resentimiento entre los ifoghas y los imghads. Dos meses después del inicio de la revolución, se firmaron los Acuerdos de Argel de 2006, aunque los enfrentamientos durarían hasta 2009 porque en el país vecino, Níger, comenzó un levantamiento paralelo en el que los tuaregs de Mali y de Níger se aliaron.

La última revolución que ha tenido lugar hasta el momento es la que se produce en 2012. Esta nueva insurrección trae consigo un nuevo elemento desestabilizante para la región: la expansión del yihadismo. El grupo Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) comenzó a estar presente en el norte de Mali desde 2003, cuando todavía era el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), pero, a partir de 2007, se consolidó su presencia en la región. Desde 2007 hasta 2012, AQMI aprovechó el espacio libre de funcionarios públicos de las regiones del norte de Mali para sus actividades delictivas. A partir de 2011, la actividad yihadista aumentó en intensidad, sobre todo en lo relativo a los secuestros de occidentales. La gestión del Gobierno de Amadou Toumani Touré fue lenta y permisiva con este grupo, sobre todo durante los primeros años¹³. Además del yihadismo, las políticas llevadas a cabo en materia de desarrollo y seguridad en el norte de Mali durante los años anteriores a la revolución de 2012 fueron duramente criticadas por las poblaciones tuareg y la comunidad internacional. La implementación del Programa Especial por la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en el norte de Mali, que estaba siendo financiado por Francia, Canadá y la Unión Europea, tuvo un desarrollo excesivamente burocrático, estableciendo una presencia militar del «sur» de Mali en el norte y no contando con ninguna opinión ni representación de la población local. Por último, la estrategia del presidente en la revolución de 2006, en la que enfrentó a antiguos jefes militares tuareg de los imghads contra los ifoghas que estaban revolucionándose, generó una gran desconfianza en el seno de la comunidad tuareg.

¹² CARAYOL, R. «Mali : Gamou, la revanche dans la peau», *Jeune Afrique*, 3 de marzo de 2013. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/138203/politique/mali-gamou-la-revanche-dans-la-peau/> (Consultado el 31 de enero de 2021).

¹³ International Crisis Group. *Mali : Eviter l'escalade Rapport Afrique*, n.º 189, 18 juillet 2012, p. 5.

En síntesis, estas fueron las causas que produjeron que, a finales de 2010, se crease la asociación Movimiento Nacional del Azawad (MNA), que será el preludio del Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA). A pesar de que este movimiento buscaba la independencia, el documento de intenciones que fue publicado a finales de 2011 no se centraba necesariamente en un proyecto político independiente sino en las tensas relaciones entre el norte y el sur, la marginalización económica, la mala gestión del desafío del terrorismo y el crimen organizado y el uso corrupto de la ayuda humanitaria¹⁴.

Como consecuencia de la caída de Gadafi, se produjo un aumento en el tráfico de armas entre Libia y Mali. Además, muchos de los tuaregs que se habían marchado, tras las rebeliones de los noventa y de 2006, regresaron a Mali. A finales de 2011, las comunidades del norte se reunieron en Zakak para preparar la revolución, y en octubre de 2011 se creó el MNLA. El Gobierno de Bamako estaba perfectamente enterado de lo que estaba ocurriendo en el norte y contaba con información de que Iyad Ag Ghali, líder en las revoluciones anteriores, había regresado a Mali desde noviembre de ese año. Ag Ghali se presentó como candidato a secretario general del movimiento, indicando que lideraría la lucha armada siempre que se aplicase la sharía en Mali. Su candidatura fue rechazada por el MNLA, ya que se definía como un movimiento laico que buscaba la autonomía para las regiones del norte de Mali¹⁵. En enero de 2012 comenzó la revolución, que duraría tres años, hasta los Acuerdos de Paz y Reconciliación firmados en 2015 entre los grupos armados de la región y el Gobierno maliense. Paralelamente, Ag Ghali creó Ansar Dine en 2012, un grupo yihadista ligado a AQMI cuyo objetivo es implantar la sharía en Mali y que se expandió con la misma velocidad que el MNLA por el norte de Mali, provocando enfrentamientos entre ambos grupos armados por las distintas ciudades.

En pocos meses, el número de organizaciones armadas se multiplicó rápidamente, llegando a contarse hasta dos decenas de grupos sobre el terreno. Estos se fusionaron en los colectivos que después firmaron los Acuerdos de Argel: la Plataforma de Movimientos del 14 de junio de 2014 en Argel (Plataforma), que congregó a los grupos armados que lucharon en el lado del Gobierno contra los grupos separatistas y la

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

Coordinación de Movimientos del Azawad (CMA), conformado por los grupos independentistas armados¹⁶.

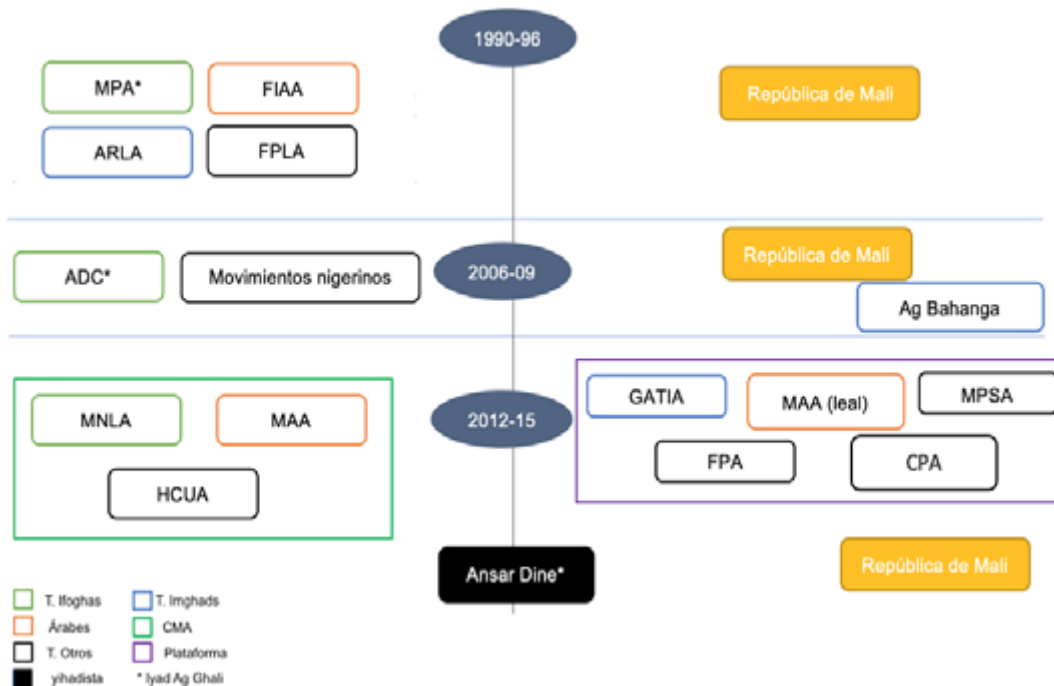


Figura 1. Grupos armados combatientes tuareg y árabes en las revoluciones tuareg en Mali en el periodo 1990-2015. Fuente. Elaboración propia.

La aplicación de los acuerdos de paz de Argel: ¿éxito o fracaso?

Después de la firma en Bamako de dos acuerdos que pusieron fin al conflicto armado, comenzaron las negociaciones entre la CMA, la Plataforma y el Gobierno para consensuar el texto definitivo que sería aprobado pocos meses después en Argel. Pese a que también formaron parte de la guerra, no se incluyó a ningún movimiento armado de la región centro de Mali, ni se permitió que ningún grupo yihadista estuviera presente en la negociación¹⁷.

¹⁶ Nótese que en esta gráfica no se representan todos los grupos armados o movimientos. Algunos han cambiado de bando, sobre todo en la revolución de 2012; muchos se fueron de la CMA a Plataforma. En otros se incluyen las distintas tribus tuaregs de Mali. Con este gráfico se pretende ilustrar a los movimientos mencionados anteriormente en el texto. No aparecen los movimientos Songhai o de otras comunidades como CMFPR o Ganda Koy, aunque firmasen acuerdos.

¹⁷ International Crisis Group. «Central Mali: an uprising in the making?», *Africa Report*, n.º 238, juillet 2016, p. 24.

Los Acuerdos de Paz y Reconciliación de 2015, más conocidos como «Acuerdos de Argel», fueron firmados en 2015 entre el Gobierno de Mali y los grupos rebeldes tuareg con el objetivo de garantizar la unidad nacional y la integridad territorial, reconociendo al mismo tiempo las especificidades culturales y socioeconómicas de la región de Azawad¹⁸.

Este compromiso ha sido percibido como una imposición de las organizaciones internacionales «amigas de la mediación»¹⁹, tanto para el Estado maliense como para los grupos armados²⁰. En palabras de dos tuaregs entrevistados para este documento, «ha sido impuesto por la fuerza tanto a los grupos armados como al Gobierno maliense [...]»²¹. Aun así, la diferencia de este pacto con los anteriores para uno de los entrevistados es el hecho de que «se supone que aborda las causas profundas de todas estas rebeliones. Han sido cerca de diez meses de duras negociaciones, con la inteligencia de todas las partes firmantes»²².

El acuerdo propone una serie de reformas relacionadas con la gobernanza, la seguridad, el desarrollo económico y la justicia, así como el desarme y la integración de los grupos armados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En los tres últimos años, según el Observador Independiente del Centro Carter, el proceso de implementación del acuerdo no ha avanzado prácticamente nada. Ninguno de los cinco pilares se ha aplicado satisfactoriamente. Como se puede observar en la siguiente gráfica, a principios de 2020 solo el 23,08 % había sido ejecutado, frente al 21,79 % de desarrollo en 2017.

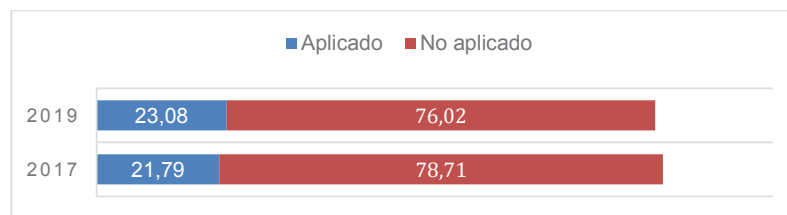


Figura 2. Aplicación de los Acuerdos de Argel de 2017 a 2019. Fuente. Centro Carter.

¹⁸ Provincias del norte de Mali (Gao, Tombuctú y Kidal) reclamadas como independientes por algunas comunidades tuaregs.

¹⁹ Los países amigos de la mediación fueron considerados: Argelia, la MINUSMA, la CEDEAO, la Unión Africana, la Unión Europea, Estados Unidos y Francia.

²⁰ PELLERIN, M. «L'accord d'Alger cinq ans après : un calme précaire dont il ne faut pas se satisfaire», *International Crisis Group*, junio de 2020.

²¹ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la región de Kidal, y entrevista realizada el 28 de noviembre de 2020 a un tuareg de la tribu Kel Ansar de la región de Tombuctú.

²² Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la comunidad de imhghad de la región de Gao.

Con respecto a las reformas constitucionales e institucionales, incluidas en el título II del acuerdo, han sido sin duda las más lentas en realizarse. El Gobierno decidió que la única manera de llevar a cabo una descentralización era a través de una reforma constitucional, lo que retrasó la puesta en marcha de las medidas políticas. Por otro lado, la CMA percibió la celebración del Diálogo Nacional Inclusivo en 2019 como un ataque del Estado al compromiso alcanzado, ya que se pretendía que durante este diálogo se pudiesen revisar ciertas partes del Acuerdo de Paz y Reconciliación²³.

Una de las maneras de asegurar la descentralización efectiva es la creación de dos regiones administrativas más en Mali, las de Menaka y Taoudeni. Sin embargo, después del golpe de Estado en 2020, al no haber un parlamento se ha retrasado la implementación de las reformas²⁴. Según el informe del secretario general de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre la situación de Mali, del 29 de septiembre de 2020, «la crisis política ha bloqueado la puesta en marcha del Acuerdo de 2015»²⁵. Completar a tiempo la creación de estas regiones administrativas es esencial para conseguir que la población local pueda votar en las próximas elecciones de 2022.

Con respecto al título III, sobre la integración de los grupos armados al Ejército, el proceso está resultando mucho más lento de lo esperado. El mecanismo de Desmovilización Desarme y Reintegración (DDR) pretendía integrar en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a 1840 excombatientes. Según refiere el informe del secretario general, 1325 excombatientes han sido ya entrenados e integrados en las Fuerzas Armadas malienses (FAMA)²⁶. El principal problema es que estas unidades reconstituidas no se pueden desplegar sobre el terreno debido a su falta de preparación y a los desacuerdos entre la Plataforma, las FAMA y la CMA. Este es el caso del batallón de Kidal. En teoría, cada compañía que forma el batallón debe estar compuesta por un tercio de los soldados provenientes de la CMA, otro de FAMA y otro de Plataforma. Cuando esto no ocurre, como argumenta la CMA en el caso de una de esas compañías,

²³ Carter Center. *Report of the Independent Observer. On the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process*, enero de 2020, p. 4.

²⁴ Informe del Secretario General. *La situación en Mali*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/2020/952 [<https://undocs.org/es/S/2020/952>], p. 7.

²⁵ *Ibid.*, p. 1.

²⁶ *Ibid.*, p. 5.

se producen retrasos en el despliegue, y, en consecuencia, estos batallones no son operativos, y no pueden proporcionar la seguridad en Kidal²⁷.

En Gao y Tombuctú, según el informe del secretario general, se ha constado una falta de apoyo al mecanismo de DDR por parte del mando de las FAMA y pésimas condiciones de vida en general para los soldados de los batallones reconstituidos. Por otro lado, sigue escaseando el equipamiento, la capacitación y la coordinación en las estructuras de mando para que estas unidades puedan funcionar correctamente²⁸. Por último, en este último periodo se ha conseguido desmovilizar a otros 451 antiguos miembros de grupos armados, que están a la espera de recibir formación. Una vez que hayan sido entrenados, serán 1776 los excombatientes integrados en las Fuerzas Armadas malienses²⁹. Aun así, recordemos que alrededor de 84 000 personas se encuentran registradas en el programa de DDR, por lo que queda un largo camino por recorrer³⁰. Esta tardanza en la desmovilización de los excombatientes y los enfrentamientos y disputas que sigue habiendo en la puesta en marcha del acuerdo son muy preocupantes, teniendo en cuenta el empeoramiento de la seguridad en la región.

En las demás áreas, especialmente en lo relativo al desarrollo socioeconómico del norte de Mali, a pesar de que se ha producido algún avance, todavía existen excesivos problemas para ejecutar el acuerdo por la falta de entendimiento entre las partes. Un ejemplo es el caso de la creación del Consejo Consultativo Interregional para implementar la Estrategia de Desarrollo Especial para las Regiones del Norte de Mali. En este caso las discrepancias entre las partes y las peticiones de clarificación sobre cuál es el proceso de toma de decisiones ha retrasado la creación de esta institución. Lo mismo ocurre a la hora de elegir cuáles son los proyectos que se van a financiar con el Fondo de Desarrollo Sostenible (FDD). Adicionalmente, otro de los problemas es la falta de fondos para llevar a cabo estos proyectos³¹.

En cuanto a la justicia y a la reconciliación que se recogen en el título V del Acuerdo de Argel, el órgano encargado de llevar a cabo las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos es la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (CVJR).

²⁷ Carter Center. *Report of the Independent Observer. On the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process*, diciembre de 2020, p. 22.

²⁸ Informe del Secretario General, *op.cit.*, p. 5.

²⁹ Carter Center, diciembre de 2020, *op.cit.*, p. 23.

³⁰ Entre 83 000 y 85 000 según el Observador Independiente, del informe de enero de 2020.

³¹ Carter Center, diciembre de 2020, *op. cit.*, p. 22.

Hasta diciembre de 2020, la CVJR ha conseguido recoger aproximadamente 15 000 testimonios y ha llevado a cabo dos audiencias públicas³². En ninguno de los procesos se ha confrontado el testimonio de las víctimas con los presuntos perpetradores, por lo que no está siendo posible conocer la verdad, procurar una reparación y conseguir por tanto una verdadera reconciliación, que es el objetivo de la comisión³³.

En general, desde el punto de vista de la población, el Acuerdo no se está implementando correctamente hasta la fecha. Estas son algunas de las impresiones de los entrevistados para la redacción de este documento: «Como siempre, los acuerdos se firman, pero nunca se aplican»³⁴. «El Gobierno se centra en cuestiones de defensa y seguridad, mientras que los movimientos armados priorizan cuestiones políticas e institucionales. No hay voluntad política de las autoridades para poner en marcha las reformas»³⁵.

La perspectiva de los tuaregs tras el golpe de Estado de 2020

Después de la dimisión de Ibrahim Boubacar Keïta, el 19 de agosto de 2020, los militares que acababan de dar el golpe de Estado anunciaron en la televisión nacional: «Invitamos a nuestros hermanos de la CMA y de la Plataforma a unirse a nosotros para aplicar el Acuerdo de Paz y Reconciliación resultante del Proceso de Argel. Estamos comprometidos con este proceso. La paz en Mali es nuestra prioridad y se hará con ustedes»³⁶. Este primer acercamiento fue apreciado por la comunidad tuareg, ya que mostraba una voluntad del nuevo Gobierno a respetar los acuerdos.

La 41.^a sesión del Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA) tuvo lugar el 16 de noviembre de 2020. Esta es la primera vez que se reunió la comisión desde el golpe de Estado. En ella estuvo presente el primer ministro de la transición, Moctar Ouane, que expuso los cuatro ejes prioritarios para la aplicación del acuerdo de paz durante la transición: el relanzamiento y la dinamización del proceso DDR, la aceleración de las

³² Carter Center, diciembre de 2020, *op. cit.*, p. 25.

³³ Carter Center, enero de 2020, *op. cit.*, p. 13.

³⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la tribu Kel Ansar en la región de Tumbuktú.

³⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la comunidad de imhgad de la región de Gao.

³⁶ SANGARÉ, B. «Nord du Mali : l'accord de paix a-t-il un avenir ?», *Jeune Afrique*, 29/1/2021. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/1111569/politique/nord-du-mali-laccord-de-paix-a-t-il-un-avenir/> (Consultado el 1/2/2021).

reformas políticas e institucionales, el apoyo a las acciones de desarrollo y el afianzamiento de la reconciliación nacional³⁷.

Por último, y probablemente uno de los logros más importantes de esta sesión, las autoridades de la transición se han comprometido a revitalizar el marco de consulta intermaliense para que, antes de la próxima sesión del Comité de Seguimiento, haya una «hoja de ruta consensuada que permita poner en marcha rápidamente las acciones prioritarias del acuerdo, incluidas: la puesta en funcionamiento de las nuevas entidades administrativas; la finalización del proceso acelerado de DDR y su ampliación hasta alcanzar el objetivo de los 3000 combatientes; el retorno de los servicios sociales básicos, en particular de la educación, y el lanzamiento de los primeros proyectos piloto en el marco del Fondo de Desarrollo Sostenible; y la reanudación de las audiencias públicas de la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (TJRC)»³⁸.

Tras esta prometedora reunión, el Gobierno de la transición reafirmó su buena voluntad y compromiso con la aplicación del acuerdo contando con la participación de los líderes de los grupos firmantes (CMA y Plataforma) para la creación de los órganos de la transición, invitándoles a formar parte de ellos.

En diciembre, el Gobierno anunció la creación del Consejo Nacional de la Transición, órgano de carácter legislativo en el que en teoría se planeaba integrar a los miembros de los movimientos firmantes. Sin embargo, según un cargo de la CMA, la cuota de representación de los grupos ha sido insignificante, con un ambiente muy poco respetuoso con sus compromisos³⁹. De los 121 miembros del Consejo Nacional de la Transición (CNT), solo 5 fueron reservados para los representantes de los movimientos del acuerdo⁴⁰. Por ello, la CMA ha decidido apartarse de este organismo. Sin embargo, sí que han decidido formar parte de los órganos de gobierno, siendo los tres ministros de Juventud, Agricultura y Seguridad Alimentaria miembros de este movimiento.⁴¹

En cuanto a la percepción por parte de la población, a pesar de que al principio tuvo muy buena acogida el gesto de la nueva Administración de incorporar a los líderes de los

³⁷ MINUSMA, *Comunicado de la 41.ª sesión del Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA)*, noviembre de 2020. Disponible en: <https://minusma.unmissions.org/communiqué-de-la-quarante-et-unième-session-du-comité-de-suivi-de-l%E2%80%99accord-csa> (Consultado el 20 de enero de 2021).

³⁸ MINUSMA, *op. cit.*

³⁹ SANGARÉ, B., *op. cit.*

⁴⁰ Carter Center, diciembre de 2020, *op. cit.*, p. 21.

⁴¹ SANGARÉ, B., *op. cit.*

grupos armados, los avances tan lentos desde agosto de 2020 hasta hoy han producido una cierta decepción entre la comunidad tuareg de las regiones del norte de Mali. En palabras de uno de los entrevistados, «el nuevo Gobierno no ha hecho más que nombrar a militares en puestos civiles; en ningún momento se preocupa por la cuestión tuareg»⁴². Uno de los motivos de este desencanto es el hecho de que la autoridad de la transición está centrándose en contentar a las élites que lideraban los grupos armados en 2015, dándoles puestos de responsabilidad, pero no está priorizando la puesta en marcha del acuerdo⁴³, sobre todo en materia de autonomía política y desarrollo económico para la región.

Aun así, independientemente de estas primeras impresiones de algunos miembros de la comunidad tuareg, no ha pasado suficiente tiempo para que se pueda valorar en profundidad la verdadera política del Gobierno con respecto al norte de Mali y la aplicación de los acuerdos. Será necesario esperar a que la situación se estabilice, a que se celebren las elecciones el año que viene y a que la pandemia haya finalizado, para juzgar la eficacia y voluntad de la nueva Administración.

Desafíos en el norte de Mali: la amenaza yihadista, el desarrollo y la independencia

Las comunidades en el norte de Mali no han percibido un cambio sustancial entre el Gobierno anterior y el actual, sobre todo en materia de desarrollo económico y la prestación de servicios básicos en la región.

La situación de la educación en el norte de Mali ejemplifica la falta de desarrollo económico y la falta de presencia de servicios básicos. En las entrevistas realizadas entre noviembre y diciembre, el 100 % de los tuaregs consultados de las regiones de Gao, Tombuctú y Kidal afirmaba que la mayoría de los niños en edad escolar van a escuelas coránicas y no a los colegios «clásicos», es decir, a la educación reglada del Estado. Cuando se pregunta expresamente la causa de esta realidad, los entrevistados responden que la mayoría de los colegios del Estado están cerrados y a los pocos que están abiertos les faltan profesores. Los educadores y funcionarios volvieron a Bamako después de la crisis de 2012⁴⁴. Las familias con capacidad económica envían a sus hijos

⁴² Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la comunidad imaghane de la región de Kidal.

⁴³ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la región de Kidal, y entrevista realizada el 28 de noviembre de 2020 a un tuareg de la tribu Kel Ansar de la región de Tombuctú.

⁴⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la comunidad de imhghad de la región de Gao.

a colegios privados en otras ciudades, pero lo habitual es que los envíen a una escuela coránica en tanto en cuanto no existe otra alternativa⁴⁵. Por otro lado, los pocos centros educativos abiertos, además de la falta de personal, no están adaptados a la vida nómada⁴⁶, por lo que los niños de las comunidades nómadas quedan excluidos del sistema educativo «clásico».

Desde 2006 hasta 2016 se han producido dos crisis armadas en el norte de Mali. Esto ha supuesto que muchos niños que iban a centros escolares del Estado, tras los acuerdos de paz de 2009 y 2015 no hayan retomado su educación y se hayan integrado en el Ejército o en los grupos armados. Por todo ello, y en palabras de otro de los entrevistados, «el gran problema de la comunidad tuareg sigue siendo el analfabetismo»⁴⁷. Esta generación que ya ha salido al mercado laboral se encuentra con pocas esperanzas de ser integrada en la sociedad maliense. Con una educación incompleta, o viniendo exclusivamente de las escuelas coránicas, estos jóvenes tienen pocas alternativas laborales, en Mali y en el extranjero.

Asimismo, otro de los grandes retos a los que se enfrenta el norte de Mali es el problema de la radicalización violenta religiosa. El islam seguido por la comunidad tuareg, al igual que por otras comunidades musulmanas en Mali, proviene de la corriente sufista. La tradición sufista desarrolla una relación personal con Dios, siendo considerada más mística que la salafista. Esta última es más conservadora y se centra en reestablecer la visión del islam practicada por los primeros musulmanes. La corriente sufista es capaz de convivir e incluso de asumir algunas prácticas de religiones africanas tradicionales⁴⁸. La conversión a la yihad de algunos líderes tuareg como Iyad Ag Ghali es una excepción dentro de esta comunidad, no es la norma. Aunque se desconocen muchos de los motivos por los que este líder de la comunidad tuareg comenzó a radicalizarse, pudo tener relación con sus experiencias a principios de la década de los 2000, en la que comenzó a relacionarse con los predicadores del movimiento Dawa Tabligh. Esta comunidad misionera de corte ultraconservador y proselitista proviene de la región indo-pakistaní para expandir el islam por África⁴⁹.

⁴⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la comunidad imaghane de la región de Kidal.

⁴⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la región de Kidal.

⁴⁷ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la tribu Kel Ansar en la región de Tumbuktú.

⁴⁸ DE LEÓN COBO, B. *De líderes comunitarios a jefes terroristas, ¿cómo una secta indo-paquistaní radicalizó a los líderes del terrorismo en el Sahel?*, Atalayar, septiembre de 2020.

⁴⁹ Otro líder yihadista peul del centro de Mali, que por aquel entonces solo era un erudito del Corán, Amadou Koufa, también tendría una relación estrecha con la Dawa Tabligh, conocería a Ag Ghali y

Como se ha mencionado anteriormente, Iyad Ag Ghali, siendo una figura respetada por la comunidad tuareg, contaba con ser uno de los líderes de la última revolución. Cuando creó Ansar Dine, muchos de aquellos con los que habían combatido en los años noventa dieron el salto de un grupo independentista a un grupo yihadista, motivados no necesariamente por convicciones religiosas sino por lealtad hacia su persona. De hecho, en 2012 otros líderes militares de la comunidad tuareg como Ahmada Ag Bibi decidieron unirse a la red de Ansar Dine, pero un año más tarde se desvincularon, entrando en el Alto Consejo para la Unidad del Azawad (HCUA) y, posteriormente, integrándose en la política local⁵⁰. Esta élite tuareg, sobre todo de la tribu de los ifoghas y de la región de Kidal, sigue manteniendo una buena relación con Iyad Ag Ghali. Otros como Bah Ag Moussa, el jefe militar de Ansar Dine y posteriormente de la red terrorista Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)⁵¹, continuaron en los grupos yihadistas. Sin embargo, miembros de la comunidad tuareg aseguran que este nunca se convirtió a la yihad, sino que continuó con Ag Ghali por lealtad y compromiso. En palabras de dos jóvenes de la provincia de Kidal, «los tuaregs ven a estos hombres como héroes; hombres que luchan contra los ocupantes [...]»⁵². El 50 % de los entrevistados consideran que el Estado Islámico del Gran Sáhara es «más bárbaro»⁵³ que JNIM y creen que es imprescindible negociar con Ag Ghali para obtener la paz. Esto denota cierta «tolerancia hacia la figura de Ag Ghali»⁵⁴.

Aun así, algunos miembros de la comunidad tuareg se han unido a grupos yihadistas, pero, en general, se sigue percibiendo como algo negativo por la sociedad. Los líderes tuareg que se han unido a JNIM habían suscrito pactos con el Estado tras la revolución de los años noventa y de los 2000. Por ello, la radicalización de los jefes de las tribus ifoghas se debe a la continua decepción con la falta de ejecución de los acuerdos

formaría su grupo terrorista en 2015, Katiba Macina, y será uno de los miembros fundadores de la red JNIM en 2017.

⁵⁰ CARAYOL, R, «Ahmada Ag Bibi», *Jeune Afrique*, mayo de 2014. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/133447/politique/ahmada-ag-bibi/> (Consultado el 3 de febrero de 2021).

⁵¹ El grupo terrorista JNIM fue creado en 2017 al unirse varios grupos yihadistas locales malienses, como eran Ansar Dine, Katiba Macina, Al Mourabitoun y AQMI del Sahel.

⁵² Entrevista realizada a una fuente tuareg en noviembre de 2020, y entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la comunidad imaghane de la región de Kidal.

⁵³ Entrevistas sobre el terreno (noviembre-diciembre 2020).

⁵⁴ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la región de Kidal.

firmados con el Estado⁵⁵. Si se aplican los Acuerdos de Paz y Reconciliación, es probable que los que no creen en la yihad se desmovilicen.

Durante la crisis de 2012, Ansar Dine tuvo una alianza «de conveniencia» con el MNLA de manera provisional, por eso la percepción de la comunidad internacional es que la comunidad tuareg está radicalizada, pero esta no es la realidad sobre el terreno. Es imprescindible hacer una distinción entre los tuaregs; los miembros de grupos yihadistas; los que creen en la yihad, como Ag Ghali; y los criminales o bandidos que se aprovechan de la inseguridad para cometer actividades ilícitas. Las líneas divisorias entre unos y otros no son nítidas y en ocasiones un «yihadista» puede ser también «criminal» y «tuareg», pero en todo caso no se debe generalizar, los tuaregs no tienen ningún vínculo con el yihadismo, la confusión se debe a «una convivencia forzada y por la falta de medios para luchar contra ellos»⁵⁶. De hecho, grupos como el Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados (GATIA) y miembros de la tribu tuareg de Daoussahak han sufrido pérdidas significativas por causa de los atentados del Estado Islámico del Gran Sáhara.

Por último, debido a la falta de oportunidades para los jóvenes en el norte de Mali, resulta muy atractivo unirse temporalmente a los grupos yihadistas. En palabras de uno de los entrevistados, «se gana muy bien trabajando para esos grupos»⁵⁷. El salario medio mensual de un maliense es de 58 000 FCFA (88 euros)⁵⁸; ser combatiente para Katiba Macina, perteneciente a la red JNIM, puede significar ganar tres veces esa cantidad, 150 000 FCFA (229 euros); y ser *kamikaze*, hasta 750 000 FCFA (1189 euros)⁵⁹. Los grupos criminales también pagan salarios altos, por eso es tan importante la ejecución de las políticas de desarrollo de los Acuerdos de Paz y Reconciliación.

⁵⁵ Entrevista realizada en noviembre de 2020 a un tuareg de la región de Kidal, y entrevista a un tuareg de la tribu Kel Ansar de la región de Tombuctú.

⁵⁶ Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2020 a un tuareg de la tribu Kel Ansar de la región de Tombuctú.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ L'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) Mali, et Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.

⁵⁹ THIAM, Adam. *Centre du Mali: Enjeux et dangers d'une crise négligée*, Bamako: Centre pour le dialogue humanitaire 2017, p. 39.

Conclusión: el problema de la falta de cohesión social en Mali

«No somos tratados como malienses por el resto del Estado». Así empezaba una de las entrevistas realizadas para la redacción de este documento a un tuareg de la región de Kidal. Este joven relataba que, tras estallar la revolución en el norte de Mali, los habitantes de la ciudad de Kati, cercana a Bamako, atacaron varios de los comercios, una farmacia y una clínica cuyos propietarios eran tuaregs que nada tenían que ver con las revueltas del norte⁶⁰. Este sentimiento de marginación social y de no pertenencia al Estado no va a desaparecer de un año para otro. Se necesita una verdadera voluntad política para solucionar la falta de cohesión social en Mali, puesto que otras comunidades han expresado sentimientos similares, como la comunidad peul del centro del país⁶¹.

Es evidente que se necesita tiempo para que se lleven a cabo en su totalidad los Acuerdos de Paz y Reconciliación, pero la lentitud del progreso, el golpe de Estado y la pandemia están generando un sentimiento de desconfianza por parte de las comunidades del norte de Mali, sobre todo teniendo en cuenta que los últimos firmados tras las revueltas no se llegaron a aplicar de manera satisfactoria. En la totalidad de las entrevistas realizadas a tuaregs de distintas tribus de Gao, Kidal y Tombuctú, todos ellos manifestaron que la falta de ejecución de los acuerdos llevaría a una nueva revolución más pronto que tarde. Por otro lado, varios de los entrevistados también expresaron su inquietud y su malestar con las cúpulas de poder dentro de los grupos armados firmantes. Si los líderes de estos movimientos, que en algunos casos ocupan puestos de responsabilidad en Bamako, no son capaces de ayudar al desarrollo y a la estabilización del norte de Mali, perderán la legitimidad de sus tribus, como le ocurrió a Iyad Ag Ghali.

Desde hace varios años, el Gobierno maliense está considerando seriamente la posibilidad de negociar con Ag Ghali y con Koufa, de la red terrorista de JNIM, para terminar con la violencia yihadista en Mali, que se ha extendido por Burkina Faso y Níger. Los problemas que surgen al negociar con entidades terroristas son muchos, pero el que especialmente concierne a la comunidad tuareg es el contenido mismo de las

⁶⁰ Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2020 a un tuareg de la tribu Kel Ansar de la región de Tombuctú.

⁶¹ El sistema de castas, las violentas represalias tomadas por parte de otras comunidades y por el Estado están provocando un sentimiento de frustración e injusticia generalizado, entre pastores peul principalmente de países como Mali, Níger y Burkina Faso, que podría desembocar en la creación de una «cuestión peul» unida a la yihad. Los grupos yihadistas les ofrecen una alternativa para conseguir la protección y el reconocimiento y protagonismo social que tienen la sensación de haber perdido. En: DE LEÓN COBO, B.; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, P. *La captación y radicalización de los peul por los grupos terroristas en el Sahel*. Documento de Opinión IEEE 125/2020.

negociaciones. No se puede prometer a los yihadistas mejores condiciones o términos que no sean compatibles con los Acuerdos de Paz y Reconciliación. De ser así, podría considerarse que, con más violencia, se consigue una mejor capacidad de negociación. Las percepciones de los entrevistados con respecto a si se debe negociar con JNIM son muy diversas, desde los que creen que es la única manera para llegar a la paz duradera hasta los que consideran que no resolverá nada. Sin embargo, todos ellos afirman que la aplicación de los acuerdos, y sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de las regiones del norte, es crucial para la estabilidad de Mali a largo plazo y para acabar con la desesperación y el miedo de algunas comunidades.

Por último, son 82 000 excombatientes los que están esperando a ser integrados en la sociedad maliense. Sin un proceso activo de desarrollo, sin infraestructura y sin posibilidades de encontrar un empleo, la juventud a la que se ha interrumpido su educación por causa de la violencia encuentra en los grupos armados, la criminalidad organizada y los grupos yihadistas un medio para salir de la pobreza.

*Beatriz de León Cobo**

Analista del Centro de Seguridad Internacional IPI-UFV

Tendencias de evolución de la inteligencia militar

Resumen:

La inteligencia militar ha sido, es y seguirá siendo un pilar fundamental del éxito de las operaciones militares, un elemento clave para orientar la acción disuasoria, para planear las operaciones, para conducirlas y para valorar los efectos de las campañas y de las acciones tácticas. Su esencia es inmutable, pero sus orgánicas, sus procesos y sus medios materiales han evolucionado a lo largo de la historia. Lo han hecho impulsados por la propia evolución del entorno operativo, del arte militar, de la tecnología y del conocimiento disponible. Eso seguirá ocurriendo. La novedad en las próximas décadas vendrá dada, sobre todo, por los rápidos cambios geopolíticos y tecnológicos y por la complejidad que añade la incorporación de los ámbitos y dominios no físicos a las operaciones militares. Los avances tecnológicos podrán llegar a ser disruptivos (*game changers*) y la reconfiguración en curso del orden mundial cambiará el catálogo de amenazas y de posibles contextos operativos. Todo ello va a obligar a repensar la inteligencia militar. Sin cambiar su esencia, el edificio de la «inteligencia militar» deberá ser reformado por completo o quizá incluso haya que «construir uno nuevo».

Palabras clave:

Trasformación, conciencia situacional, disrupción tecnológica, JISR, camuflaje algorítmico, ciclo de inteligencia, dominio cognitivo.

***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.

Trends in the evolution of military intelligence

Abstract:

Military intelligence has been, is and will continue to be a fundamental pillar of the success of military operations, a key element to guide deterrent action, to plan operations, to conduct them and to assess the effects of campaigns and tactical actions. Its essence is immutable but its organization, its processes and its material resources have evolved throughout history. They have done so driven by the evolution of military art, of the operational environment, of technology and of the available knowledge. It will continue to do so. The novelty in the coming decades will come mainly from rapid geopolitical and technological changes and from the added complexity of incorporating non-physical domains into military operations. Technological advances may become disruptive — game changers— and the ongoing reconfiguration of the world order will change the catalogue of threats and possible operational contexts. All of this will force a rethinking of military intelligence and without changing its essence, the ‘military intelligence’ building will have to be completely revamped or perhaps even ‘built anew’.

Keywords:

Transformation, situational awareness, technological disruption, JISR, algorithmic camouflage, intelligence cycle, cognitive domain.

Lo inmutable

«Josué, hijo de Nun, envió desde Sitim dos espías secretamente, diciéndoles:
Id, reconoced el terreno y, especialmente Jericó»
Deuteronomio, libro de Josué en relación con la batalla de Jericó. 1400 a. C.

La inteligencia militar es tan antigua como la guerra misma. Sus elementos esenciales y su razón de ser se han mantenido inmutables a lo largo de la historia. Ni los cambios en la concepción de la guerra y el modo de ejecutarla, ni las posibilidades de las herramientas disponibles —siempre en crecimiento— han hecho, ni harán, mutar esa esencia.

La inteligencia se dedica, como es bien sabido, a disipar la incertidumbre, a aportar comprensión sobre el entorno operativo y a dar a los jefes militares y sus Estados Mayores capacidad de anticipación, así como a contribuir a la neutralización de las amenazas a través del conocimiento de estas. Eso es lo que ha hecho durante milenios y es lo que, sin duda, seguirá haciendo. El pronóstico «meteorológico» sigue anunciando una persistente niebla clausewitziana¹ sobre el campo de batalla para las próximas décadas y será la inteligencia la que deba despejarla.

La visión, comprensión, claridad y agilidad que requerirá nuestra estrategia y también nuestra actuación operacional y táctica en los futuros entornos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos, deberán sustentarse en gran medida, en nuestra inteligencia militar.

¹ «La guerra es el reino de la incertidumbre; tres cuartas partes de los factores en los que se basa la acción en la guerra están envueltos en una niebla de mayor o menor incertidumbre». *Vom Kriege/De la Guerra*. Carl von Clausewitz, 1832.

Los cambios

«Este mundo globalizado se caracteriza por el incremento permanente de la velocidad del cambio, en el que cada vez es más frecuente la aparición de hechos disruptivos»

*Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*²

«Si queremos que todo permanezca como es, debemos cambiarlo todo»

El gatopardo, Giuseppe Tomasi di Lampedusa

La naturaleza de la inteligencia militar no ha cambiado ni parece que vaya a cambiar, pero, sin duda, las características y magnitud del reto a que se enfrenta sí que han evolucionado y lo harán mucho más en el horizonte temporal (2035/2040) en el que se están centrando, en este momento, los esfuerzos de transformación y desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas (FAS).

El acelerado ritmo de los cambios en curso y la previsible continuidad del cambio como rasgo definitorio de nuestra era, serán las características principales de las próximas décadas. El cambio será, quizá, el único elemento permanente, lo único sobre lo que podremos estar completamente seguros.

Es por ello por lo que la inteligencia militar, sus procesos, sus organizaciones y también sus estrategias con los objetivos, líneas de actuación y recursos a emplear; deberán mantener su capacidad de adaptarse ante los probables cambios. Algunos de estos cambios están ya en curso y podemos observarlos. Otros aún no han llegado y, por ello, deberíamos mantener la capacidad de responder con flexibilidad ante la aparición de sorpresas en el camino, de imprevistos. Imprevistos en el ámbito de la tecnología, de la geopolítica o de las amenazas. Sorpresas que, a veces, podrán suponer un cambio de las reglas del juego. Ante tal contingencia, tendremos que ser capaces, a pesar de todo, de seguir «jugando la partida»; sin interrumpirla nos adaptamos.

² *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, 2018. ISBN 978-84-9091-380-2

Las dimensiones múltiples del cambio

Desde el punto de vista de la teoría del arte militar, el «entorno operativo» se entiende como el tablero de juego del enfrentamiento militar, como el conjunto de elementos que participan en el enfrentamiento o que lo condicionan. Los avances técnicos y otros cambios que han llegado a lomos de dichos avances nos han llevado a identificar y definir nuevos espacios de confrontación, nuevos elementos del entorno operativo.

Los dominios y ámbitos no físicos de las operaciones son aspectos todavía novedosos³, pero su preponderancia futura es innegable. Algunas doctrinas nacionales de nuestros aliados ya consideran las acciones kinéticas en el mundo real, la destrucción física y el movimiento, como actividades de apoyo a la maniobra de la información, que será el verdadero esfuerzo principal de las operaciones militares. El ciberespacio y el ámbito cognitivo centrarán, por tanto, gran parte de nuestra atención en las próximas décadas. La inteligencia deberá situarse —ya lo está haciendo, no sin cierta incomodidad inicial— en la frontera entre los dominios físicos y no físicos, manteniendo su capacidad de actuar en ambos y de integrarlos en su mirada y en su análisis.

Los avances en la tecnología y la importante aceleración en el desarrollo de viejas y nuevas tecnologías nos sorprenden cada día. Podemos imaginar que su impacto en las actividades militares y, en particular, en los procesos de inteligencia militar será muy importante en las próximas décadas. La conocida ley de Amara⁴ nos avisa de que la tecnología y su impacto en nuestros procesos superará nuestras expectativas a medio y largo plazo. Podemos estar seguros de que el horizonte tecnológico de 2040 presentará para la inteligencia militar un panorama tan distinto del actual que quizá no baste con reformar «el edificio de la inteligencia». Es posible que necesitemos «construir uno nuevo».

³ El ciberespacio no fue establecido oficialmente por la OTAN como dominio de las operaciones militares hasta la reciente Cumbre de Varsovia, 2016.

⁴ «We tend to overestimate the effect of technology in the short run and underestimate in the long run» (Roy Charles Amara).

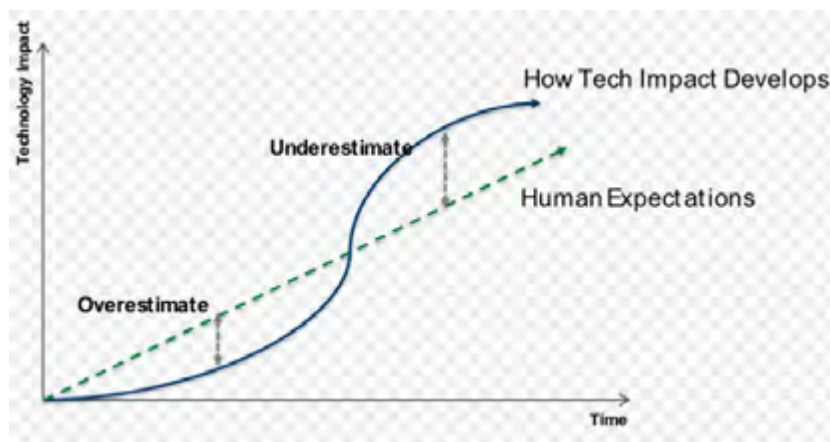


Figura 1. Ley de Amara.

El escenario geopolítico y de seguridad cambiará casi tan rápidamente como las tecnologías. Ya lo está haciendo y no deja de sorprendernos. Los cambios en curso y los que veremos en las próximas décadas nos obligarán a reorientar prioridades y modos de trabajar en la inteligencia militar y a vigilar aspectos y dimensiones que hemos desatendido hasta ahora. La pandemia por SARS-CoV-2 ya nos ha dado algunas pistas en ese sentido.

Además del cambio en los equilibrios del poder militar y en las dinámicas geopolíticas globales o regionales, habrá cambios también en la tipología de los conflictos para los que deberemos estar preparados. Algunos tipos de conflicto olvidados durante décadas, como el enfrentamiento simétrico (*peer-to-peer*) de alta intensidad vuelven a estar en el horizonte geopolítico. Ambos cambios considerados conjuntamente y unidos a escenarios novedosos de actuación de las FAS, en funciones de protección civil en apoyo a las autoridades civiles, configuran un variado catálogo de contextos operativos (CO). Estos diversos CO tendrán requerimientos nuevos en materia de inteligencia y exigirán de nuestra inteligencia militar un esfuerzo de adaptación que será mayúsculo en algunos casos.

También habrá cambios importantes en relación con los recursos humanos y el contexto sociocultural. Las personas han sido y seguirán siendo el elemento esencial de las FAS. Dejando de lado la demografía y su impacto cuantitativo en el problema de la generación y mantenimiento de fuerzas militares, el aspecto cualitativo también debe considerarse. Las nuevas generaciones, nativas digitales, tendrán dificultades para la comprensión del mundo físico. Sin embargo, el mundo físico y el enfrentamiento letal seguirán existiendo

a pesar de la preponderancia de la maniobra de la información. En casos extremos de enfrentamiento militar, la lucha en tierra, mar y aire será el elemento decisorio del resultado del conflicto. La capacidad para entender que los objetos representados en nuestras pantallas se corresponden con objetos reales del mundo y que los *trending topics* tienen detrás corazones y mentes de personas reales será una habilidad imprescindible para los futuros analistas de inteligencia, y parece claro que no la traerán «de serie» cuando se incorporen a las FAS.

La inteligencia militar 2040. Algunas líneas generales

La tecnología. Proveedora de soluciones y generadora de transformación

En el reciente documento *Science&Technology Trends 2020-2040. Exploring the S&T Edge*, la OTAN hace un interesante estudio de prospectiva tecnológica que orienta acerca de lo que podremos esperar de la tecnología en las próximas décadas.

Hay algunas áreas en las que se espera un desarrollo exponencial. Muchas de ellas tendrán gran impacto en la actividad militar en los próximos años y podrían agruparse, en base a su naturaleza, en cuatro grandes categorías: tecnologías inteligentes, tecnologías digitales, tecnologías distribuidas y tecnologías interconectadas⁵.

La combinación de los avances en sistemas inteligentes y digitales nos llevará a progresos sorprendentes en la «batalla de la precisión», tanto en el ámbito de la obtención como en el del posicionamiento y la navegación. Las futuras redes serán digitales e interconectadas y con elementos de red distribuidos y expandidos hasta vincular los ámbitos cibernético, cognitivo y físico. En esta última dimensión serán importantes la implantación del IoMT (*internet of the military things*) y del D2D (*device to device communication*).

La combinación de tecnologías inteligentes y distribuidas llevará a una expansión sin precedentes de los sistemas autónomos; una autonomía que encontrará sus límites en las leyes o en la ética más que en las carencias, cada vez menores, de la tecnología.

Serán muchas las disciplinas que experimentarán un avance notable: ciencia de los datos, computación cuántica, inteligencia artificial, biotecnología, sistemas autónomos, espacio, velocidad hipersónica y los nuevos materiales. Las combinaciones de los

⁵ Disponible en: <https://www.sto.nato.int/pages/tech-trends.aspx> (Fecha de la consulta: 20/2/2021).

avances en algunos de estos campos producirán efectos verdaderamente disruptivos en la inteligencia militar y propiciarán, incluso obligarán a cambios importantes en sus procesos y en sus organizaciones.

En el ámbito de las disciplinas de obtención los ejemplos del impacto de la tecnología son tantos que no hay espacio en estas breves líneas ni siquiera para una simple enumeración. Sí mencionaré, por ser un ejemplo paradigmático, cómo la disciplina más antigua y clásica de obtención, la inteligencia de fuentes humanas (HUMINT), se verá también afectada drásticamente. El HUMINT seguirá existiendo tal y como lo conocemos, pero se extenderá la interacción humana remota (cyberHUMINT), la traducción lingüística automatizada, la detección de la mentira por procesamiento de elementos biométricos o el perfilado indirecto de la personalidad de las fuentes humanas mediante el uso de la inteligencia artificial.

JADC2ISR⁶, agilidad y transversalidad multidominio

La iniciativa JISR de la Alianza Atlántica (lanzada en la Cumbre de Chicago de 2012) ha mejorado las capacidades de la OTAN en el apoyo de inteligencia a las operaciones, en especial en relación con los eventos que requieren respuesta urgente y gran agilidad. Esto es especialmente visible en el ámbito de la contribución a la conciencia situacional en las operaciones en curso y en el *targeting*, singularmente el *time sensitive targeting*. Su efecto modernizador en la eficiencia y la interoperabilidad todavía no ha finalizado⁷.

El ritmo de las operaciones seguirá previsiblemente creciendo y la necesidad de respuesta inmediata exigirá cada vez más eficiencia y agilidad de la inteligencia y del JISR, de sus organizaciones, de sus procesos, de las redes, de los servicios y de los sistemas funcionales. Además, el enfoque multidominio de las operaciones y la relación entre los dominios físicos y no físicos darán complejidad al reto y obligarán a reinventar el JISR⁸. Por ejemplo, los procesos de *X-cueing*⁹ multidominio deberán implantarse para dar eficiencia a la parte dinámica de la conducción de las operaciones de ISR¹⁰,

⁶ JADC2ISR: Joint All Domain, Command, Control, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

⁷ La iniciativa JISR de la Alianza Atlántica alcanzó su IOC en 2015/16, pero no se ha establecido un objetivo de capacidades ni un horizonte temporal para una hipotética FOC.

⁸ JADC2: Getting to Real-Time Object Data and Tracking in All Battlespace Domains. Disponible en: <https://www.saic.com/blogs/jadc2/getting-to-real-time-object-data-tracking-from-all-battlespace-domains>

⁹ *X-cueing*: La activación dirigida de un medio de obtención (plataforma+sensor) durante la conducción de las operaciones de obtención ISR en base a la información obtenida por otro.

¹⁰ El subproceso llamado *collection operations management* (COM), que forma parte del proceso JISR.

integrando la obtención en los dominios físicos y no físicos en un mismo sistema de gestión de las operaciones de obtención.

Nuevos contextos operativos. Nuevas amenazas

Los cambios en el entorno geopolítico obligarán a la inteligencia militar a mantener la capacidad para enfrentarse a una amplia variedad de amenazas y contendientes militares. El enfrentamiento se producirá en los diversos dominios físicos y no físicos y a lo largo del amplio espectro de los conflictos, en muchos casos sin abandonar la llamada «zona gris».

Algunas de las amenazas aprovecharán las oportunidades de los vastos espacios casi vacíos de gobernanza y de población del Magreb, Sáhara y el Sahel. La capacidad para la monitorización de estas zonas sin ocupación o con una muy baja densidad de ocupación militar dará más importancia, si cabe, a las actividades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento. En este ámbito tendrán preponderancia, entre otros sistemas y disciplinas de obtención, los sensores de vigilancia de amplias zonas (WAS, por sus siglas en inglés), singularmente el GMTI¹¹ y los sensores que obtienen imágenes ópticas, infrarrojas o radar, embarcados en aeronaves con piloto a bordo, pilotadas remotamente o autónomas, así como los sensores terrestres desatendidos.

El contexto operativo del combate en áreas urbanas y suburbanas, en muchos casos incluso en megalópolis, obligará a nuevas técnicas, tácticas y procedimientos, y también a mirar ciertos aspectos con un enfoque renovado. Por poner solo un ejemplo, la información geográfica y de infraestructuras requerirá de una actualización en tiempo próximo al real para poder navegar entre obstrucciones y destrucciones en terreno urbano, así como para identificar obstáculos semipermanentes. La miniaturización de las tecnologías de barrido láser (LIDAR) embarcadas en pequeños RPAS será la solución a este reto y ya estará disponible en el horizonte temporal más inmediato. Estos sistemas permitirán también modelizar en 3D infraestructuras en cuyo interior vayan a desarrollarse operaciones.

¹¹ *Ground moving target indicator.*

El mapa de situación. La contribución de inteligencia a la COP

«Treat data as a strategic asset»¹²

La Common Operational Picture (COP) adquirirá una complejidad inusitada en las operaciones multidominio. El término recientemente acuñado *data based cop* hace referencia a un «mapa de situación» digital multicapa, configurable a demanda y capaz de ingerir y presentar un volumen descomunal de datos crudos, estructurados o desestructurados, con presentación infográfica automatizada, y también de objetos ya procesados. Las redes de alta capacidad darán conectividad a todo tipo de sensores atendidos y desatendidos en el entorno multidominio. La capacitación muy mejorada que proporcionará el IoMT/D2D y el 5/6G¹³ serán artífices en gran medida de esta COP mejorada que será una superconsumidora de datos. Estos datos tendrán origen en proveedores y sensores no solamente militares.

La transmisión y el almacenamiento de datos y su explotación

El tráfico de datos que soportarán las futuras redes militares es difícil de estimar. La inteligencia futura, como la presente, será la comunidad operativa que más exija a las redes de comunicaciones en cuanto al intercambio y almacenamiento de información. Las plataformas sensorizadas con o sin piloto a bordo, autónomas o desatendidas (por ejemplo, RPAS-seudosatélites), los sensores terrestres o marítimos desatendidos, y muchos otros recursos de obtención en todos los dominios, producirán un volumen descomunal de datos. Nuestra capacidad de explotación y fusión se enfrentará a un reto. Mantener nuestra capacidad de ingestión y explotación a la altura de la demanda creciente generada por la ingente obtención será una de las claves del éxito en la futura inteligencia multidominio.

En su reciente e innovador documento *NATO guide to data collection and management for analysis support to operations*¹⁴, la OTAN afirma que el dato no caduca jamás. Este incontestable postulado planteará un reto importante también para el almacenamiento

¹² US DoD Digital modernization strategy. 2019. Disponible en: <https://media.defense.gov/2019/Jul/12/2002156622/-1/-1/1/DOD-DIGITAL-MODERNIZATION-STRATEGY-2019.PDF> (Fecha de la consulta: 24/2/2021).

¹³ El 5G nos promete velocidades de hasta 20 Gbps; el 6G podría alcanzar 1 Tbps.

¹⁴ TR-SAS-111 Science and Technology Organization, agosto de 2020. NATO UNCLASSIFIED.

de datos crudos o explotados en nuestros repositorios. Su capacidad deberá ser siempre suficiente para acoger ese flujo ininterrumpido y en constante crecimiento de datos e información entrantes, procedentes de todos los dominios y ámbitos del entorno operativo.

Otro aspecto interesante es la progresiva disolución de los límites, que una vez fueron rígidos, entre los niveles de conducción de las operaciones: estratégico, operacional, táctico. Esta evolución se dará de manera muy clara en la inteligencia militar y obligará a la completa conectividad entre redes y al completo acceso a los repositorios (con las salvedades de seguridad y necesidad operativa que se establezcan) desde todos los niveles¹⁵.

Reservas de inteligencia e integración de dominios de seguridad

Hace ya varios años que la inteligencia militar ha comprendido la necesidad de afrontar el estudio del entorno operativo con un enfoque integral y una metodología holística para descifrar su poliédrica complejidad. El nuevo entorno operativo multidominio no hace más que añadir complejidad a este reto.

En el pasado, tanto el acceso a la información como el conocimiento experto en las materias de interés para la inteligencia militar se encontraban predominantemente en el ámbito de las FAS. Hoy ya no es así, y en el futuro aún lo será menos. La inteligencia militar deberá integrar las capacidades existentes en otras organizaciones (las llamadas *reservas de inteligencia*) e incluso el conocimiento y el talento de individuos que trabajen en otros ámbitos de la Administración o fuera de ella.

Esto exigirá soluciones seguras para la interconexión entre las redes y dominios clasificados (con distintos niveles) y las redes no clasificadas, e incluso el Internet.

Deslocalización y esfuerzos federados

Existe una tendencia ya en curso de tratar de reducir nuestra huella sobre el teatro de operaciones, nuestra presencia física en el mismo. En aplicación del concepto *reachback*

¹⁵ EVERSDEN, Andrew. «Army connecting tactical and enterprise networks for multidomain operations». Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/battlefield-tech/it-networks/2021/01/25/army-connecting-tactical-and-enterprise-networks-for-multidomain-operations/> (Fecha de la consulta: 19/2/2021).

ya se han trasladado fuera de las zonas de operaciones muchos elementos de análisis y de gestión de procesos y subprocesos del ciclo de inteligencia y del proceso JISR. Esta tendencia crecerá en el futuro, con unidades de gestión de la obtención, así como de procesamiento, explotación de JISR y de fusión de inteligencia, separados físicamente de las unidades de obtención desplegadas en la zona de operaciones. Para ello, se requerirán soluciones técnicas robustas que aseguren la disponibilidad del apoyo y la continuidad del flujo de datos.

Inteligencia e influencia

«We are good at killing terrorists or kinetic actions. However, we fail to realize that we can't kill an idea»¹⁶

The cognitive war, Edward L. Haugland

En las nuevas batallas en el dominio cognitivo, necesariamente sincronizadas con las acciones en el mundo físico, la inteligencia militar deberá ser un importante contribuyente a la nueva función conjunta información. En realidad, siempre lo ha sido, aunque nadie en el pasado hubiera definido la función conjunta información ni el ámbito cognitivo de las operaciones. Como afirma la RAND Corporation en un reciente documento de análisis¹⁷, las operaciones de información y la inteligencia han sido siempre parte esencial de las operaciones militares, y la «información», en su aceptación semántica genérica, ha sido y es la esencia de ambas comunidades.

La contribución de JISR e inteligencia a las acciones de influencia/*targeting* no letal (*influence artillery rounds*¹⁸) responderá a una lógica similar al *targeting* letal, pero adquirirá una complejidad mucho mayor. El desarrollo de capacidades en este campo y de procedimientos de colaboración sinérgica entre las comunidades de inteligencia y de información/influencia exigirá un gran esfuerzo de modernización creativa. Los procesos de inteligencia y su sincronización con la nueva comunidad operativa de influencia

¹⁶ «Future military intelligence CONOPS and S&T investment roadmap 2035-2050. The cognitive war». Edward L. Haugland (US Army Intelligence/DA DCS G2). 2019. Disponible en: <https://nsiteam.com/future-military-intelligence-conops-and-st-investment-roadmap-2035-2050-the-cognitive-war/> (Fecha de la consulta: 17/2/2021).

¹⁷ «Intelligence support to operations in the information environment», RAND Corporation 2020. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3161.html (Fecha de la consulta: 28/1/2021).

¹⁸ POMERLEAU, Mark. «Special Forces to build "influence artillery" for online campaigns». Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/information-warfare/2021/02/18/special-forces-to-build-influence-artillery-for-online-campaigns/> (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

deberán revisarse buscando la sinergia eficiente entre ambas comunidades. En este caso, como ocurre en general entre áreas y procesos confinantes, sus límites borrosos e imprecisos plantean un gran reto. Un doble reto: deben evitarse duplicidades de esfuerzo y también el riesgo de desatender ciertas áreas o aspectos. La coordinación, división de funciones, intercambio fluido de información y la evitación de planteamientos de competencia entre ambas comunidades deben ser la base de la cooperación sinérgica entre las comunidades operativas de inteligencia e influencia/información.

La explotación, fusión y producción de inteligencia. Los procesos analíticos

Nadie duda que la computación cuántica y la inteligencia artificial sacarán buen provecho del flujo masivo de datos procedentes de la obtención en JISR y de otras muchas fuentes. Los procesos de correlación, fusión y análisis se verán transformados, automatizados. Los servicios funcionales avanzados para apoyar los procesos analíticos y la nueva relación, cada vez más próxima al lenguaje natural, entre el analista y los repositorios de información llevarán a un nuevo modo de producir inteligencia. Se configurarán verdaderos equipos hombre-máquina en los que la base de datos, más que una herramienta, será un compañero del ser humano, la mitad de ese binomio¹⁹.

Un aspecto interesante a este respecto tiene que ver con la función predictiva de la inteligencia y la capacidad de anticiparse. Nuestros algoritmos serán capaces de predecir la acción enemiga mejor que los métodos analíticos analógicos que conocemos. Como contrapartida, nuestros oponentes y también nosotros mismos, desarrollaremos mecanismos de «camuflaje algorítmico». Así, de modo análogo a como nos ocultábamos de las vistas en el mundo físico, trataremos también de ocultarnos de la predicción algorítmica en el mundo de los datos. La sorpresa se buscará mediante las actuaciones tan irracionales o lejanas de los patrones al uso, que resulten impredecibles para el algoritmo.

¹⁹ «Human-machine teaming (JCN 1/18)». Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/human-machine-teaming-jcn-118>. (Fecha de la consulta: 25/1/2021).

La difusión

Las fases de difusión del ciclo de inteligencia o del proceso JISR ya están en pleno proceso de modernización. Los cambios continuarán en este campo.

La difusión es y será una de las grandes beneficiarias de los avances en sistemas de información y telecomunicaciones. Los más veteranos en las Fuerzas Armadas recordamos una difusión basada en la remisión de productos de inteligencia que incluso se explotaban en papel en la mayor parte de los casos. Además, se distribuían con criterios bastante rígidos, a través de la cadena de mando. Las cosas han cambiado y lo harán mucho más aún para esta fase final del ciclo de inteligencia y del proceso JISR, una fase de apariencia banal, pero mucho más importante y compleja de lo que a menudo se pueda pensar.

La difusión evoluciona hacia un nuevo paradigma. La distribución de los datos, de la información explotada, de los productos de inteligencia y también de los objetos para enriquecer la representación del entorno operativo en las COP y en los sistemas de mando y control, los llamados *battle space objects* (BSO), serán objeto de atención y tratamiento automático, pero singularizado. La difusión se adaptará cada vez más a las necesidades singulares de cada usuario y de cada proceso consumidor, y se gobernará en base a perfiles que contemplen sus necesidades (no solo su necesidad genérica de conocer), así como su capacidad de ingestión de inteligencia o de información explotada del proceso JISR.

Uno de los grandes retos en la difusión es la extensión de los servicios avanzados de Intel y JISR a los niveles tácticos inferiores, por ejemplo, los servicios de vídeo *streaming*. En el futuro, las pequeñas unidades en el nivel táctico tendrán acceso a muchos de los repositorios de datos y a la parte de la COP que sea relevante para la ejecución de su operación. Las gafas con *display* holográfico y otros dispositivos tecnológicos permitirán tener acceso, en una sola mirada, al terreno real, a los elementos del planeamiento y a la inteligencia relevante para la operación, así como a las notificaciones urgentes recibidas durante la conducción, incluida la llamada *time sensitive intelligence*.

La velocidad de los ciclos de decisión, el requerimiento de inmediatez en los procesos operativos urgentes (*time sensitive targeting*, *time-sensitive-actionable-intelligence driven operations*) requerirá de concisión en la difusión. La nueva cultura de la brevedad y la inmediatez que está configurando el intelecto de las nuevas generaciones subrayará

más aún, si cabe, esta necesidad. Las infografías, la realidad aumentada o los hologramas darán posibilidades inimaginables a la fase de difusión del ciclo de inteligencia y del proceso JISR.

El viejo cajón de arena será sustituido por realidades virtuales altamente inmersivas para los ensayos de misión. Las sorpresas y la incertidumbre ante la entrada en terrenos o infraestructuras desconocidas se reducirán al máximo.

Control de calidad y análisis de efectos

Los procesos en inteligencia y JISR deberán establecer mecanismos para la valoración de la calidad de la producción y su impacto en los procesos consumidores de la misma. La evaluación de la «estrategia» en Intel y JISR —de los fines, de los modos y de los medios— debe permitir mejorar su contribución a los procesos operativos apoyados, a las autoridades que deciden en base a dicha inteligencia y, en último término, al éxito de la acción militar. Dicha evaluación deberá ser continua y alimentarse de numerosos indicadores que serán procesados con las nuevas herramientas proporcionadas por la ciencia de los datos, la computación avanzada y la inteligencia artificial.

Contrarrestando la asimetría legal y ética

Sin menoscabo del respeto del Estado de derecho y, singularmente, de la salvaguarda de los derechos individuales de los ciudadanos, nuestra sociedad, y en particular nuestra inteligencia militar, deberá dotarse del marco normativo adecuado para el conflicto multidominio. No hay duda de que en el manejo de datos y en la actuación sobre los vectores del ámbito cognitivo, nuestros enemigos previsibles tendrán menos limitaciones éticas y legales que nosotros. Esta situación podría llevar a perder las batallas antes de librarlas si no nos dotamos de las adecuadas herramientas legales.

Capacidad de adaptación frente al futuro VUCA²⁰

El desarrollador de software Eric S. Raymond formuló en su libro *The Cathedral & the Bazaar*²¹ una atractiva teoría en relación con su trabajo. Sostiene Raymond que los grandes proyectos deben concebirse, diseñarse y ejecutarse más como un bazar árabe, turco o persa que como una catedral gótica.

La catedral gótica se diseña y después se inicia su construcción, para finalizarla mucho tiempo después. El diseño es sólido, bello y adaptado al requerimiento inicial, pero normalmente la propia perfección y rigidez del proyecto impide su modificación cuando, con el proyecto ya en ejecución, el tiempo nos lleva a desear que el resultado final sea distinto del originalmente concebido²². Un bazar, por el contrario, se establece en base a unas pocas líneas organizativas y urbanísticas generales que permiten añadir y quitar, modificar y reconfigurar la idea inicial según continúa el establecimiento del bazar e incluso cuando ya está en funcionamiento.

Esta filosofía de adaptabilidad a los cambios debe también regir el proceso de modernización de nuestra inteligencia militar. El postulado de Raymond, concebido para los desarrollos de software, pudiera y debiera aplicarse también a la redefinición de nuestros procesos operativos y de nuestras arquitecturas organizativas y de sistemas. Solo así podremos satisfacer con éxito los nuevos requerimientos que traerá el futuro. Estos requerimientos no serán inmutables porque, como todos sabemos, el futuro es un objetivo en movimiento.

Ángel Segundo Gómez González*

Cor. ET. Director Departamento de Inteligencia
Escuela Superior de las FAS

²⁰ VUCA: *volatility, uncertainty, complexity and ambiguity*. Acrónimo propuesto por el US Army War College para recoger las características de los entornos como al que nos enfrentamos actualmente, y más aún a su previsión de evolución futura.

²¹ ISBN 1-565-92724-9.

²² Disponible en: <https://www.ileon.com/actualidad/101091/la-cupula-que-casi-derrumba-la-catedral-de-leon-y-la-convirtio-hace-175-anos-en-el-primer-monumento-nacional-de-espana> (Fecha de la consulta: 20/2/2021).

El cambio climático y la cuenca del Mediterráneo: un asunto de seguridad humana

El cambio climático y la cuenca del Mediterráneo: un asunto de seguridad humana

Resumen:

El cambio climático es un fenómeno global que afecta a todo el planeta. La cuenca del Mediterráneo presenta una extrema vulnerabilidad ante sus efectos, lo que supondrá una amenaza a la seguridad humana de la región. Los efectos del cambio climático amenazarán la libertad de vivir sin penuria y sin miedo y a la dignidad humana. Por consiguiente, es primordial que se analicen los efectos del cambio climático desde una perspectiva de la seguridad humana emplazando al ser humano al centro de las políticas de adaptación y mitigación. El efecto multiplicador que el cambio climático puede tener en la región del norte de África y Oriente Medio podría representar una amenaza para la estabilidad de la UE. Por esa razón, la UE se presenta como un importante actor que, con unas políticas y una acción bien dirigidas, puede contribuir a la cooperación regional potenciando así la disminución del riesgo que comporta la vulnerabilidad climática de la cuenca del Mediterráneo.

Palabras clave:

Cambio climático, Mediterráneo, seguridad humana, 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.

Climate Change in the Mediterranean Basin: A Human Security Issue

Abstract:

Climate change is a global phenomenon that affects the whole planet. The Mediterranean Basin is particularly vulnerable to its effects which will pose a threat to human security in the region. The effects of climate change will threaten freedom from fear and need as well as human dignity. The effects of climate change, therefore, must be analysed from a human security standpoint placing human beings in the centre of adaptation and mitigation policies. The multilayer effect that climate change can have in the MENA region could threaten stability in the EU. Consequently, the EU is seen as key agent that, with a well-managed action plan, could improve regional cooperation by enhancing the risk-reduction policies that currently deal with climate change in the Mediterranean.

Keywords:

Climate Change, Mediterranean, human security, European Union.

El cambio climático y la seguridad humana

El cambio climático es una tendencia global que afectará a todo el planeta y modificará las condiciones de vida de millones de habitantes. Hasta hace unos años, el análisis de los impactos tenía un cariz técnico y económico, obviando el impacto que tendría en el sustento de aquellos que habitan en regiones más vulnerables o simplemente de aquellos que tienen recursos económicos limitados. Además del carácter transnacional de los efectos del cambio climático, es necesario tener en consideración que el efecto de los impactos será transversal. Asimismo, el hecho de que las proyecciones muestren que habrá Estados con una baja vulnerabilidad respecto a los efectos del cambio climático, no implica que no serán vulnerables a los efectos indirectos de este. Por lo tanto, a la hora de analizar los efectos del cambio climático, es necesario hacerlo desde una perspectiva de la seguridad humana.

El cambio climático está afectando a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de individuos y comunidades vulnerables a sus efectos. Esto concuerda con los tres principios que constituyen la seguridad humana: la libertad de vivir sin miedo, la libertad de vivir sin penuria y la dignidad humana, los dos primeros incluidos en las cuatro libertades fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. El aumento de eventos climáticos extremos debido al cambio climático supone una amenaza a la libertad de vivir sin penuria, ya que puede conllevar un aumento de la pobreza, la pérdida de empleo y una mayor inseguridad tanto alimenticia como sanitaria¹. Asimismo, estos impactos pueden tener un efecto multiplicador en zonas en conflicto, por lo que representan también una amenaza para la libertad de vivir sin miedo, potenciando así la inseguridad individual, comunitaria y política.

De este modo, a pesar de que el cambio climático en una primera instancia pueda representar una amenaza a la seguridad medioambiental, debe analizarse desde la interconexión, debido a que presenta una amenaza a todos los ámbitos de la seguridad humana. Prueba de ello es que el quinto informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) dedica un capítulo entero a proveer evidencia científica de los impactos del cambio climático en la seguridad humana.

¹ GASPER, Des. «Human Security Analysis as a Framework for Value-Oriented Governance: The Example of Climate Change», *International Journal of Social Quality*, n.º 4 (2), 2014.

Se han identificado distintos puntos calientes donde los efectos del cambio climático serán más intensos y tendrán un mayor impacto en la población. A pesar de que la mayoría de estos puntos se encuentran en el sur global², recientes estudios han señalado también a la cuenca del Mediterráneo como uno de ellos. Asimismo, los efectos del cambio climático podrían conllevar una creciente inestabilidad en su vecindario sur, lo que podría suponer un aumento de la inseguridad para la UE en términos económicos, políticos, sociales e incluso ético-morales.

Existe el consenso en la comunidad internacional y académica de que el cambio climático tendrá un efecto multiplicador debido a su efecto de exacerbar retos y amenazas ya existentes en algunos países. De este modo, regiones que de por sí se ven afectadas por múltiples conflictos e inestabilidad, como el norte de África y Oriente Medio, serán más proclives a sufrir una escalada de la conflictividad si tenemos en cuenta que, según las previsiones, el cambio climático tendrá³ un gran impacto en esta región.

Debido a la vulnerabilidad de la cuenca del Mediterráneo y, sobre todo, de su región sur, es necesario analizar qué efecto tendrán los impactos del cambio climático no solo en esta región, sino también las implicaciones que tendrán para el resto de la UE. La Global Strategy presenta una mayor coordinación entre Estados miembros, así como la promoción de la seguridad humana sincronizando las políticas de desarrollo y seguridad.

Aunque es difícil determinar cuál será la magnitud de los efectos del cambio climático a largo plazo, es sabido que el aumento del nivel del mar producirá daños en la infraestructura de las ciudades costeras, aumentarán⁴ las sequías y disminuirá la disponibilidad de tierra cultivable. Debido a la vulnerabilidad de la cuenca del Mediterráneo y los efectos directos que tendrá en las ciudades costeras, es necesario entender cómo estos afectarán además al resto de Estados miembros de la UE.

² Esto se puede observar en un estudio realizado por el Banco Mundial. Según este estudio, el cambio climático afectaría a algunas zonas de Europa aumentando su vulnerabilidad a las enfermedades transmitidas a través de vectores (como la malaria y la encefalitis). World Bank Group, «Geographic Hotspots for World Bank Action on Climate Change and Health», Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2017. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/209401495434344235/pdf/113571-Working-Paper-PUBLIC-Final-WBG-Climate-and-Health-Hotspots.pdf>

³ CRAMER, Wolfgang; GUIOT, Jöel; MARINI, Katarzyna. «Risks associated to climate and environmental changes in the Mediterranean region: A preliminary assessment by the MedEC Network Science-policy Interface», MedECC, 2019. Disponible en: https://www.medecc.org/wp-content/uploads/2018/12/MedECC-Booklet_EN_WEB.pdf

⁴ Ibid.

De este modo, se debe considerar que los impactos del cambio climático tendrán un efecto directo en la seguridad humana de aquellos más vulnerables, privándoles de la libertad de vivir sin miedo y sin penuria, así como de la dignidad humana. Esto representa una vulneración de las libertades fundamentales presentadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y, como tal, debe presentarse como un asunto de suma importancia en el ámbito de la seguridad del ser humano.

Los efectos del cambio climático en la seguridad humana

Los efectos del cambio climático afectarán a la seguridad humana de toda la región. Asimismo, es necesario tener en cuenta la transversalidad de estos efectos a la hora de analizarlos y proponer políticas de mitigación y adaptación emplazando al ser humano en el centro de estas.

Seguridad alimenticia

La disminución de los recursos hídricos hará que el número de población clasificada como «población con pobreza de agua» aumente en los próximos veinte años. Asimismo, la disminución de los recursos hídricos supone una importante amenaza para la región, la cual consume el 85 %⁵ de estos recursos en la agricultura. Como consecuencia de ello, el nivel de calorías per cápita se verá reducido en la región y tendrá un impacto en los esfuerzos para reducir la malnutrición infantil. Según el estudio del IFPRI, la región de Oriente Medio y el norte de África será duramente golpeada por la inseguridad alimenticia y proyecta que, en 2050, habrá en la región dos millones de niños que sufrirán malnutrición⁶. Si bien es cierto que supondrá un millón menos que en la actualidad, en un escenario sin efectos del cambio climático en 2050 la proyección es de una reducción a un millón. De este modo, los efectos del cambio climático comportan un aumento en la inseguridad alimenticia en la región, sobre todo en Oriente Medio y el norte de África.

⁵ MOMBIELA, Francisco. «The Effects of Climate Change and Food Security in the Mediterranean Region», Med2010, IEMed 2012. Disponible en: https://www.iemed.org/anuari/2010/aarticles/Mombiela_Climate_en.pdf

⁶ International Food Policy Research Institute (IFPRI), «Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation», *Food Policy Report*, Washington DC, octubre de 2009. Disponible en: <https://www.ifpri.org/publication/climate-change-impact-agriculture-and-costs-adaptation>

Seguridad económica

Los expertos proyectan que será en el norte de África y Oriente Medio donde la economía sufrirá en mayor medida los efectos de un clima cambiante. Según un estudio del Banco Mundial, esta región tendrá unas pérdidas estimadas de entre el 6 % y el 14 % del PIB debido a la escasez de agua⁷. Asimismo, la pérdida de bienestar en el sur de Europa por los impactos del cambio climático es de entre el 1,8 % del PIB en un escenario en el que no se superen los 2 °C y el 4,2 % en un escenario extremo⁸. Los mismos estudios confirman que la economía de los países en vías de desarrollo tiene una mayor vulnerabilidad a los impactos del cambio climático.

Además, el calentamiento del agua y la acidificación supondrán una reducción de los recursos pesqueros en la región. Esto tendrá un efecto no solo regional, sino también global, ya que la producción acuícola del Mediterráneo representa el 6 % de los ingresos totales mundiales. Esto afectará también a la economía de la región, ya que la pesca profesional se verá reducida privando a muchos individuos de su fuente principal de ingresos, perdiendo, además, su papel significativo en la contribución al desarrollo socioeconómico, sobre todo, de los países del norte de África⁹.

Salud humana

Los impactos del cambio climático afectan también a la salud humana. Más allá de las sequías, tormentas e inundaciones, el aumento de las temperaturas supone un mayor riesgo para la población de sufrir enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Estos efectos se acentuarán sobre todo en ancianos, niños y personas que ya sufren enfermedades cardiovasculares, respiratorias o diabetes. Del mismo modo, la población pobre y con menor acceso al aire acondicionado será más propensa a sufrir los efectos del aumento de las temperaturas. Asimismo, se ha detectado en los últimos años un incremento de enfermedades de vectores de transmisión. El aumento de las

⁷ World Bank Group «Beyond Scarcity: Water Security in the Middle East and North Africa», *MENA Development Report*, Washington DC: World Bank 2018. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27659>

⁸ GALEOTTI, Marzio. «The Economic Impacts of Climate Change in the Mediterranean», *Mediterranean Yearbook (IEMed)*, 2020. Disponible en: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2020/Economic_Impacts_Climate_Change_Marzio_Galeotti_IEMed_YearBook2020.pdf. Para mayor detalle, ver: Szewczyk, W., *et al.*, JRC «PESETA III project: Economic integration and spillover analysis», *JRC Technical Reports*, Luxembourg, 2018.

⁹ Vid nota 3.

temperaturas, así como de las inundaciones, contribuirán a la transmisión de estas enfermedades¹⁰.

Migración

Otro aspecto importante del cambio climático es el efecto que tendrá en los flujos migratorios. Aun así, es difícil establecer una causalidad directa entre el cambio climático y el aumento de estos flujos. Los efectos del cambio climático en las migraciones son, en muchas ocasiones, indirectos. Los individuos eligen emigrar debido a factores sociales o económicos que, a su vez, son consecuencia del cambio climático¹¹. De hecho, en un 80 % de los casos la migración resultante de los efectos del cambio climático suele ser interna¹². Hasta el momento, los eventos climáticos extremos son los que proporcionan una correlación más directa entre el cambio climático y los flujos migratorios. De este modo, el IPCC asegura que la creciente incidencia de eventos climáticos extremos debido al cambio climático supondrá un aumento en los niveles de desplazamiento.

Aun así, a pesar de lo que se podría pensar, varios estudios en el campo de las migraciones ¹³ muestran que el cambio climático también puede resultar en la imposibilidad de emigrar de los individuos más vulnerables. La emigración internacional requiere de un capital humano y financiero significativo, por lo que esta opción quedaría relegada solamente a aquellos que estén en posesión de dichas capacidades. Esta falta de recursos y la incapacidad de emigrar aumentará la vulnerabilidad de estos individuos ante los efectos del cambio climático, obligándolos a vivir en una situación de mayor inseguridad.

Asimismo, los mismos estudios muestran que, en lo que a la migración interna se refiere, como resultado de los efectos del cambio climático se producirá un aumento del flujo

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ KRALER, Albert; KATSIAFICAS, Caitlin; WAGNER, Martin. «Climate Change and Migration: Legal and Policy challenges and responses to environmentally induced migration» (PE 655.591; Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs). European Parliament, 2020.

¹² ADGER, W. Neil, *et al.* «Human security». En: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge/New York: Cambridge University Press 2014, pp. 755-791.

¹³ *Ibid.*; KRALER, Albert, KATSIAFICAS, Caitlin; WAGNER, Martin, 2020; y GEDDES, Andrew, «Governing migration from a distance: interactions between climate, migration and security in the South Mediterranean», *European Security*, vol. 24. n.º 3, 2015, pp. 473-490.

migratorio de áreas rurales a urbanas. Eso también se traducirá en una mayor vulnerabilidad de los migrantes, ya que suelen asentarse en áreas de la ciudad más vulnerables ante estos efectos. Asimismo, la superpoblación de estas áreas conllevará un aumento de inseguridad sanitaria, debido a la falta de recursos para hacer frente al aumento de la población. Esta falta de recursos afectará también a la educación de los ciudadanos y tensionará las provisiones de agua. Teniendo en cuenta que el Levante y el norte de África suponen la región del Mediterráneo que ya está sintiendo los efectos de la escasez de agua, las implicaciones de la migración interna podrían tener mayor intensidad.

De este modo, se puede observar que los movimientos migratorios no se originarían solo debido a los eventos naturales extremos, sino también debido a la acumulación de los efectos de estos impactos. Esta migración será principalmente interna y podría desencadenar crisis humanitarias importantes debido a la vulnerabilidad de los migrantes y la disminución de los recursos.

La región sur, la más vulnerable a los efectos del cambio climático

En países con menor estabilidad política, como son los del norte de África y algunos países de la costa del Levante, los efectos del cambio climático no solo supondrán una amenaza a la libertad de vivir sin penuria de la población, sino que también pueden representar una amenaza a la seguridad personal, política, y a la seguridad proporcionada por la comunidad.

Así, los efectos del cambio climático serán más agudos en países, grupos y regiones que sufren múltiples tensiones a la vez, como la pobreza, conflictos armados activos, inestabilidad política, instituciones estatales débiles, etc. A pesar de que el cambio climático no se presenta como un único elemento potenciador de los conflictos armados¹⁴, debe tenerse en cuenta el efecto multiplicador que ejercen sus efectos sobre los conflictos existentes y en regiones ya de por sí inestables. Así, la resolución de conflictos activos se presenta como la forma más efectiva para mejorar la resiliencia

¹⁴ Ver NORDAS, Ragnhild; GLEDITSCH, Nils Petter, «Climate Change and Conflict». En: Hartard, S.; Liebert, W. (eds.). *Competition and Conflicts on Resource Use*. Cham: Springer, 2014. [«Natural Resource Management and Policy», 46]

social de estos países ante las adversidades a las que deberán enfrentarse en el futuro debido al cambio climático¹⁵.

Los mayores retos a los que se enfrentan el Levante y el norte de África serán el incremento de las temperaturas, la escasez de recursos hídricos y, por tanto, la disminución de tierra fértil. Asimismo, el aumento del nivel del mar tendrá un gran impacto en la región, ya que la mayoría de la actividad económica y agrícola, así como los centros urbanos de la región, se encuentran en el área costera¹⁶. Con todo ello, el Levante y el norte de África son las regiones menos preparadas para hacer frente a la escasez de agua según un informe publicado por el Banco Mundial¹⁷, lo que podría contribuir a un aumento de la vulnerabilidad en la región.

Los efectos del cambio climático son una amenaza transnacional, por lo que, en lugar de ser un elemento multiplicador de los conflictos y las tensiones ya existentes en la región, podría presentar una oportunidad para la cooperación regional. Los recientemente firmados Acuerdos de Abraham podrían presentar una ventana de oportunidad con el reconocimiento y el inicio de relaciones entre Israel y distintos Estados árabes. Estos acuerdos de normalización presentan una oportunidad para una mayor cooperación tanto en el ámbito de la investigación como en el tecnológico, para mejorar la gestión de los recursos hídricos de la región. De este modo, estos acuerdos podrían servir de catalizador para reforzar los esfuerzos de cooperación en el campo de la seguridad hídrica llevados a cabo desde 1990 con la creación del Working Group on Water Resources (WGWR)¹⁸. Asimismo, el Green Blue Deal de EcoPeace podría servir para potenciar la cooperación regional en cuanto a los recursos hídricos se refiere¹⁹.

¹⁵ KOUBI, Vassiliki *et al.*, «Human Security» En: Cramer W.; Guiot J.; Marini K. (eds.). *Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin-Current Situation and Risks for the Future. First Mediterranean Assessment Report*. Marseille: Union for the Mediterranean, Plan Bleu, UNEP/MAP 2020.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ World Bank Organization, «Water Management in Fragile Systems. Building resilience to shocks and protracted crises in the Middle East and North Africa». Cairo: FAO and Agriculture Organization of the United Nations 2018. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i9730en/i9730EN.pdf>

¹⁸ AL BUSAIDI, Rumaitha. «The quest for water: Will the Abraham Accords change the water landscape for the region?», *Atlantic Council*, 22 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-quest-for-water-will-the-abraham-accords-change-the-water-landscape-for-the-region/> (Fecha de consulta: 20/1/2021).

¹⁹ EcoPeace es una ONG medioambiental en la que cooperan Egipto, Israel, Jordania y Palestina. Más información sobre el Green Blue Deal en el siguiente enlace. Disponible en: <https://old.ecopeaceme.org/wp-content/uploads/2020/12/A-Green-Blue-Deal-for-the-Middle-East.pdf>

Acción de la Unión Europea

La Unión Europea tiene la obligación de tomar medidas para reducir y adaptar los efectos del cambio climático. Primero, en su propio territorio, para asegurar que los efectos del cambio climático no terminen dejando atrás a las poblaciones más vulnerables; y, segundo, tiene la obligación moral de asistir a los Estados del vecindario sur. No solo para seguir potenciando su papel en cuanto al desarrollo humano, derechos humanos y paz, sino también para su propia seguridad: un vecindario sur inestable implica una mayor inseguridad para la propia UE.

En cuanto a los Estados miembros, la European Environment Agency es una herramienta para el desarrollo de políticas nacionales de mitigación y adaptación. Asimismo, con el European Green Deal, la UE se compromete a ser neutro en carbono a partir de 2050. Aun así, será necesaria la implicación del resto del mundo para conseguir reducir las emisiones y evitar sobrepasar los 2 °C respecto a niveles preindustriales, tal y como se acordó en los Acuerdos de París. La UE presenta disparidad en sus vulnerabilidades, por lo que, en caso de llegar al peor escenario posible, será necesaria una mayor cooperación entre los Estados miembros en cuanto a recursos naturales y alimenticios se refiere. La región del Mediterráneo es la más vulnerable a los efectos del cambio climático. De este modo, la UE debería potenciar todavía más las políticas para mejorar la gestión de los recursos hídricos y evitar el desbordamiento de los ríos de los Estados miembros que, según las proyecciones, sufrirán un aumento en las precipitaciones. Una mayor gestión del excedente de recursos hídricos supondría la capacidad de redistribuirlos con aquellos Estados miembros, sobre todo del sur, que sufrirán un mayor estrés hídrico. Por otro lado, los países de la región sur deberán también adaptarse para hacer frente a la escasez de agua y a las altas temperaturas. Asimismo, la península ibérica goza de óptimas condiciones para la producción de energías renovables, por lo que, con la suficiente inversión y desarrollo de infraestructura, podría suministrar energía verde a otros Estados miembros. De este modo, sería importante que España invirtiera una suma considerable de los fondos de recuperación que recibirá de la UE en el desarrollo de tecnología para producir energía verde como, por ejemplo, el hidrógeno verde.

Por otro lado, en el vecindario sur la UE deberá profundizar en su enfoque de seguridad humana en la Global Strategy potenciando el multilateralismo en la región para promover la cooperación regional en políticas de adaptación y mitigación. Asimismo, el

fortalecimiento de la gobernanza en el vecindario sur también debe considerarse como una política relevante para la mitigación de los efectos del cambio climático. A tal efecto, sería necesaria una mayor coordinación con el Climate Action in the Middle East and North Africa (CAMENA) para potenciar las inversiones económicas para la adaptación y mitigación del cambio climático, junto con la Global Strategy para fortalecer la gobernanza e intentar erradicar los conflictos existentes en la región.

En cuanto a la migración, de acuerdo con el estudio realizado para el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, concluye que los desplazados debidos únicamente a los impactos del cambio climático, por el momento no cumplen los requisitos para ser incluidos dentro del programa de protección de refugiados. Así, a pesar de que la UE podría emplear otros mecanismos ya existentes para su amparo como la directiva de protección temporal, o la protección contra la devolución rápida, estos mecanismos son insuficientes. Asimismo, concluye que, hasta el momento, los Estados miembros no han hecho ningún esfuerzo a nivel nacional para ampliar el estatus de aquellos desplazados debido a los efectos del clima. Por ende, es necesario que se cree una nueva regulación para el estatus de los refugiados climáticos, ya que, según el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la inacción en este aspecto puede conducir a violaciones de los derechos humanos²⁰.

Aun así, como es sabido, para evitar los peores escenarios de los efectos del cambio climático es necesaria la cooperación a nivel global. La UE tiene activos distintos mecanismos para combatir y mitigar los efectos del cambio climático. Un de ellos es el GSP+, para el cual se condiciona a los países a ratificar 27 convenciones internacionales relacionadas con los derechos humanos, los derechos laborales, la protección del medioambiente y la buena gobernanza. Asimismo, para combatir la desforestación, la cual tiene unos graves impactos negativos sobre el clima, la UE tiene el programa FLEGT-VPN. Aun así, es necesario que la UE desarrolle más mecanismos para abordar este problema de forma efectiva.

Para luchar, por ejemplo, contra la desforestación, la UE podría condicionar sus relaciones comerciales, ayuda en la cooperación y acceso privilegiado a su mercado a aquellos Estados que estén llevando a cabo acciones efectivas para combatirla. La UE

²⁰ Vid nota 11.

ya incluye cláusulas de condicionalidad al respeto de los derechos humanos, el respeto por los principios democráticos, los esfuerzos por la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas de destrucción masiva y los derechos laborales. De este modo, es factible que añada una cláusula de condicionalidad en lo que a la protección del medioambiente se refiere. Añadir esta cláusula, la cual ya incluye la amenaza de posibles sanciones si no se cumple, supondría una forma de presión hacia terceros países para mitigar el impacto de sus procesos de producción, reducir emisiones y proteger los ecosistemas²¹.

Conclusión

El cambio climático es un fenómeno real cuyos efectos ya se están sintiendo en el Mediterráneo. Por sus características, es una región especialmente vulnerable a los efectos del calentamiento global, tal y como muestran las predicciones llevadas a cabo por distintos grupos de expertos. Estos efectos presentan una amenaza tanto para la seguridad de los individuos como para la estabilidad regional. Su potencial multiplicador sobre inseguridades y amenazas existentes conlleva que la región del norte de África y el Oriente Medio sean especialmente vulnerables a sus efectos. Por ende, los esfuerzos para erradicar los conflictos violentos de la región podrían ser una de las opciones más eficientes y rentables para mejorar la resiliencia social ante sus efectos.

Asimismo, todos los países del Mediterráneo se verán afectados por sus impactos con la subsiguiente reducción de recursos alimenticios y naturales, y la disminución en distintos campos de la seguridad humana que esto comporta. La cooperación regional será indispensable para que la falta de recursos no genere una mayor competencia por estos que pueda desembocar en una mayor inestabilidad regional. Además, hay que tener en cuenta que los países en vías de desarrollo no disponen de las suficientes herramientas para reducir su impacto ecológico; y, en muchos casos, se han convertido en centros de producción debido a la mano de obra barata que proporcionan. Del mismo modo, la UE y el resto de los países desarrollados deberían tener en cuenta que su desarrollo fue factible debido a una cantidad importante de emisiones que nos han

²¹ EUISS [EU Institute for Security Studies] «And Now the Weather: The year in climate» [Archivo de video] 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dJkhGTxBEbY&list=PLpsCifDli7CsKaKKqclP0rBvde8GULuI9&index=7>

llevado a la situación actual. Por esa razón, la cooperación en el desarrollo sostenible es primordial para permitir que los países sigan desarrollándose y puedan alcanzar niveles de riqueza y bienestar suficientes con una huella de carbono mínima. Esto debería incluirse en las políticas de adaptación, ya que una mayor resiliencia social, económica y cultural se traducirá en una menor vulnerabilidad ante los efectos de un clima cambiante.

En esta línea, nos hemos centrado en los efectos regionales que tendrá el impacto del cambio climático en la seguridad humana de la región. Por lo cual, un enfoque desde la seguridad humana a la hora de analizar los efectos regionales del cambio climático es imprescindible a la hora de llevar a cabo política de mitigación y adaptación. Es necesario que estas políticas tengan en cuenta a los colectivos más vulnerables para evitar que estos se queden atrás y prevenir crisis humanitarias que podrían llevar a un creciente malestar social en la región y fomentar la inestabilidad.

Se considera a la UE como un actor esencial a la hora de liderar las políticas del cambio climático por su liderazgo mundial en cuanto a políticas de prevención, adaptación y mitigación se refiere. A pesar de que los instrumentos de los que dispone actualmente la UE son útiles y consideramos positiva la inclusión del enfoque de seguridad humana en su política exterior y de seguridad, es necesario ampliarla. La falta de protección legal y definición del estatus de refugiado climático, así como la falta de consenso entre los Estados miembros en temas de inmigración, comporta la total desprotección de los migrantes climáticos. Asimismo, sería necesario desarrollar políticas que tengan en cuenta las proyecciones más extremas y sus consecuencias tanto para la región como para la UE. Del mismo modo, la UE puede hacer uso de su poder normativo como potencia comercial para ejercer mayor presión al resto de la comunidad internacional en cuanto a la prevención del medioambiente y la reducción de emisiones se refiere.

La crisis climática y las duras consecuencias que supondrá para el Mediterráneo pueden presentar una oportunidad para profundizar en la cooperación regional y el multilateralismo. Así como presenta un cambio que podría desestabilizar la región, también ofrece una ventana de oportunidad para potenciar el fortalecimiento de la gobernanza a nivel, local, nacional y regional. La UE tiene herramientas disponibles para que la mitigación y adaptación se haga desde un enfoque humano entrelazando seguridad y desarrollo y potenciando la resiliencia social. Asimismo, puede hacer uso de organizaciones regionales existentes ofreciendo soporte y potenciando su ampliación.

Para evitar que el cambio climático suponga una grave amenaza para la cuenca del Mediterráneo, será necesario trabajar de forma conjunta y tener en cuenta todas las vulnerabilidades y efectos. Para hacer frente a la amenaza climática es necesario un enfoque en el que el ser humano esté en el centro, para evitar que los más desprotegidos se queden atrás y se transgredan sus derechos.

*Guerau Cabrera Cuadrado**

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
Becario en el Àrea de Anàlisi Geopolític, DICOES/SEGENPOL

37/2021

5 de abril de 2021

*Edgar Jiménez García **

¿Una «globalización armada» de China?

¿Una «globalización armada» de China?

Resumen:

El presente artículo muestra como China ha estado usando la proyección de sus Fuerzas Armadas para apoyar sus intereses económicos en el extranjero durante los últimos años. Este paradigma de «globalización armada», fuertemente basado en la geoeconomía, se puede ver claramente en las regiones de África y el sur de Asia a través de un estudio comparativo de la evolución del comercio y de la inversión extranjera directa china, en relación directa con la presencia militar del PLA en dichas zonas.

Palabras clave:

China, globalización, África, Asia del sur, geoeconomía.

***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.

*A Chinese armed globalization'?**Abstract:*

This article shows how China has been using the projection of its armed forces for supporting its economic interests abroad during the last few years. This paradigm of 'armed globalization', strongly linked with geoeconomics, can be clearly seen in the regions of Africa and South Asia through a comparative study of the evolution of Chinese trade and FDI, linked with the military presence of the PLA in these areas.

Keywords:

China, globalization, Africa, South Asia, geoeconomics.

Introducción

En los últimos años, China ha emergido como una gran potencia en el escenario internacional; y las preocupaciones sobre su creciente influencia se han canalizado, sobre todo, a través de dos dimensiones: su poder económico y su proyección militar. Efectivamente, se puede observar que existe una conexión entre las dos variables, pues los intereses económicos de China están siendo seguidos por una creciente presencia militar destinada a asegurar dichos activos en áreas clave, especialmente en África y en el sur de Asia. Esta tendencia puede ser tomada como un incipiente ejemplo de «globalización armada».

Los países y los inversores privados por igual necesitan de cierta seguridad y estabilidad, tanto física como jurídica, para perseguir sus legítimos intereses económicos. Esto ha sido tradicionalmente proporcionado por cada Estado a nivel nacional, pero la globalización ha creado una interconexión y una expansión de estos intereses más allá del ámbito puramente estatal. Por lo tanto, cada país globalizado está proyectando sus intereses económicos más allá de los límites territoriales de su soberanía y, como consecuencia, la seguridad y estabilidad de dichos intereses no pueden ser garantizadas a través de los medios militares tradicionales¹.

La «globalización armada» puede definirse como el uso, por parte de un país, de su poderío económico con el fin de apalancar un determinado grado de presencia militar en áreas estratégicas más allá de sus límites territoriales. Esto a su vez retroalimenta los intereses económicos, creando un entorno seguro para ellos.

La geoeconomía, por lo tanto, juega un papel clave en este sistema, y China ha sabido emplear este mecanismo para aumentar significativamente su presencia global. En el año 2000, este país solamente representaba un 1,6 % del conjunto de poder global (11.^a posición global), mientras que en 2019 ya acumulaba el 8 % (2.^a posición global, solo por detrás de Estados Unidos), gracias, mayoritariamente, a su poder económico. A fecha de 2019, la presencia económica de China es el principal foco de su proyección de poder global², constituyendo un 62,6 % de la misma. A su vez, el comercio y la inversión

¹ NEETHLING, Theo. «China's international peacekeeping contributions and the evolution of contemporary Chinese strategic considerations», *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 37, n.º 2, 2015, pp. 18-49. Disponible en: [https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol%2037%20\(2\)/neethling-pp7-28.zp74607.pdf](https://www.up.ac.za/media/shared/85/Strategic%20Review/Vol%2037%20(2)/neethling-pp7-28.zp74607.pdf) (Fecha de la consulta: 15/5/2020).

² «Índice de Presencia Global Elcano: China», *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/> (Fecha de la consulta: 17/5/2020).

extranjera directa (IED) configuran la mayoría del poderío económico de China, siendo ambas actividades muy dependientes de la seguridad y la estabilidad externas.

China es un país muy dependiente del comercio³, ya que esta actividad ha estado representando crecientes y relativamente elevados porcentajes de su PIB desde 1990. Como una economía fuertemente dependiente de la exportación⁴, China necesita de materias primas y energía⁵, que su industria transforma en productos manufacturados para exportar⁶.

Por su parte, la inversión extranjera directa china ha mantenido una tendencia positiva desde 1990. En 2017, China invirtió en 6236 empresas extranjeras de 174 países⁷ (un total de 120 080 millones de dólares), y completó exitosamente 341 proyectos de fusión y adquisición (un total de 96 200 millones de dólares).

En términos geográficos, Europa fue el principal receptor de IED proveniente de Pekín en el periodo de 2016-2017⁸, mostrando un incremento significativo desde el 18 % de 2013 hasta un 53,4 % en 2017. Asia fue el segundo objetivo principal de la IED china, principalmente debido a la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (OBOR, por sus siglas en inglés).

Dentro de la creciente proyección global de los intereses económicos de China, se pueden localizar dos regiones en las que las Fuerzas Armadas chinas están siendo activamente usadas para asegurar estos intereses⁹: África y Asia del sur, que son también áreas clave para la iniciativa OBOR.

³ DICKEN, Peter. «The centre of gravity shifts: transforming the geographies of the global economy». London: Sage Publications 2015, pp. 30-31, 37. Disponible en: <https://study.sagepub.com/dicken7e/student-resources/chapter-2> (Fecha de la consulta: 18/3/2020).

⁴ SCOBELL, Andrew *et al.* *At the Dawn of Belt and Road. China in the developing world*, The RAND Corporation, 2018, pp. 173-176. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2273.html (Fecha de la consulta: 21/3/2020).

⁵ PIGATO, Miria A.; TANG, Wenxia. «China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context», *World Bank. Investing in Africa Forum*, 2015, pp. 3-5. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21788> (Fecha de la consulta: 21/3/2020).

⁶ *Review of Maritime Transport. 2016*, UNCTAD, 2016, p. 16. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2016_en.pdf (Fecha de la consulta: 2/4/2020).

⁷ *World Investment Report, 2018. Investment and new Industrial Policies*, UNCTAD, 2018, pp. 4-5. Disponible en: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2018> Fecha de la consulta: 02/04/2020.

⁸ HUANG, Betty & XIA, Le. «China. ODI from the Middle Kingdom: What's next after the big turnaround?», *BBVA Research Economic Watch*, 2018, pp. 1-4. Disponible en: <https://www.bbva.com/en/publicaciones/china-odi-from-the-middle-kingdom-whats-next-after-the-big-turnaround/> (Fecha de la consulta: 25/3/2020).

⁹ NEETHLING, T., *op. cit.*, pp. 9-11.

Pese a los importantes intereses de China en Europa y en Norteamérica, cualquier intento por parte de Pekín de expandir su presencia militar hacia estas regiones podría ser fácilmente visto como una acción hostil¹⁰, creando potencialmente un indeseado y costoso conflicto militar y político. Debido a esto, China está únicamente llenando vacíos de poder¹¹ a través de su poderío geoeconómico, y asegurando su liderazgo en áreas en desarrollo, en lugar de colisionar con otros grandes poderes.

Globalización armada en Asia del sur

Intereses económicos de China en Asia del sur

La mayoría de los principales socios comerciales de China en Asia están localizados en la zona sur del continente¹². No obstante, la auténtica importancia geoestratégica de Asia del sur radica en el hecho de que la mayoría de las rutas comerciales de Pekín atraviesan esta zona, en particular, el mar de la China Meridional y el océano Índico¹³.

Con más del 60 % del valor del comercio de China viajando por mar, su economía es altamente dependiente de la seguridad de dichas regiones¹⁴. De hecho, según datos de 2016, China es el mayor importador y exportador a través del MCM por valor total de las mercancías¹⁵.

La IED china en Asia también ha sido relevante debido a las grandes inversiones en infraestructuras puestas en marcha como parte de la iniciativa OBOR¹⁶, que busca aumentar la influencia de China en el área a través de la inversión y el comercio. Así, la gran mayoría de las operaciones de IED de China en Asia del sur están centradas en

¹⁰ *Ibid.*, pp. 13-18.

¹¹ HEGIMBOTHAM, Eric *et al.* «The U.S.-China Military Scorecard», The RAND Corporation, 2017, pp. 342-345. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf (Fecha de la consulta: 17/3/2020).

¹² SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 52-57.

¹³ «Shipping Routes from China», CFC International Freight. Disponible en: <https://cargofromchina.com/shipping-routes/> (Fecha de la consulta: 3/1/2020).

¹⁴ *Review of Maritime Transport. 2016, op. cit.*, pp. 6-12.

¹⁵ «How much trade transits the South China Sea?», China Power Initiative. Center for International Strategic Studies. Disponible en: <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/#easy-footnote-bottom-1-3073> (Fecha de la consulta: 3/3/2020).

¹⁶ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 51-54.

dos objetivos principales: espolear la integración económica y circunvalar el estrecho de Malaca¹⁷.

Las inversiones de China en Asia han estado creciendo significativamente desde 2005, llegando a los 28,01 miles de millones de dólares en 2017¹⁸, y han estado fuertemente vinculadas con intereses políticos en la región. China, por lo tanto, emerge como el mayor inversor en el Asia en vías de desarrollo¹⁹, y estas inversiones se han centrado especialmente en ciertos países estratégicamente significativos. Por ejemplo, en Malasia, Myanmar y Tailandia, China ha invertido recientemente en ferrocarriles y puertos²⁰, como el de Kyaukphyu (Myanmar)²¹, que proporciona acceso al océano Índico. Además, Pekín ha lanzado otros ambiciosos proyectos en el sur de Asia, principalmente relacionados con infraestructuras.

Así, en esta región China se centra en financiar proyectos estratégicos de infraestructura que buscan mejorar la conectividad local²², y reforzar sus vínculos económicos a través de la iniciativa OBOR. Países clave para la OBOR como Pakistán y Sri Lanka son algunos de los principales blancos para la financiación china. Sri Lanka, por ejemplo, recibió préstamos por un valor total de 361 millones de dólares para construir el puerto de Hambantota en 2010²³.

Pakistán también presenta fuertes conexiones económicas con China²⁴. En 2015, Pakistán recibió inversiones para la rehabilitación del puerto de Gwadar, como parte del Corredor Económico China-Pakistán, dentro de la iniciativa OBOR²⁵ (un total de 46 000

¹⁷ GANESAN, Narayanan. «Chinese infrastructure investments in Southeast Asia», Blick-Wechsel, Stiftung Aisenhaus, 2018, p. 1. Disponible en: http://crossasia-repository.ub.uni-heidelberg.de/4118/1/Blickwechsel_Chinese_infrastructure_investments_Ganesan_Mai2018.pdf (Fecha de consulta: 2/4/2020).

¹⁸ «Does China dominate global investment?», *China Power Initiative*. Center for International Strategic Studies. Disponible en: <https://chinapower.csis.org/china-foreign-direct-investment/> (Fecha de la consulta: 3/4/2020).

¹⁹ *World Investment Report, 2018. Investment and new Industrial Policies*, op. cit., pp. 44-46.

²⁰ GANESAN, N., op. cit., p. 2.

²¹ *Ibid.*, pp. 3-4.

²² *Review of Maritime Transport*, 2018, op. cit., p. 34.

²³ CHENG, Amy. «Will Djibouti Become Latest Country to Fall Into China's Debt Trap?», *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2018/07/31/will-djibouti-become-latest-country-to-fall-into-chinas-debt-trap/> (Fecha de la consulta: 18/1/2020).

²⁴ «Pakistan», Observatory of Economic Complexity. Disponible en: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/pak/> (Fecha de la consulta: 3/1/2020).

²⁵ SCOBELL, A., op. cit., pp. 123-125, 271.

millones de yuanes²⁶). Gwadar, de hecho, está muy cerca de la posición estratégica clave del estrecho de Ormuz, el único punto de acceso al golfo Pérsico²⁷.

	Comercio China-Pakistán				Deuda	IED china en Pakistán
	Importaciones *		Exportaciones *		Pakistán con China	
Año	%	USD (MM**)	%	USD (MM)	% del PIB	Millones USD
2000	11	6,3	5,9	7,59	-	6918
2005	9,5	22,7	6,6	11,5	-	10 209
2010	14	34	7,7	21,7	-	19 829
2015	29	36,4	8,8	21,9	65,7	31 599
2016	33	39,3	7,8	20,4	70,0	42 238

*% del comercio de Pakistán. **Miles de millones.

Tabla 1. Relaciones de comercio, IED y deuda entre China y Pakistán. Fuente. «Pakistan». Observatory of Economic Complexity, *op. cit.*; «Does China dominate global investment?», *op. cit.*

La proyección militar de China en Asia del sur: las «perlas»

La implementación de la iniciativa OBOR, y los demostrados intereses económicos de China en Asia del sur están haciendo que Pekín se vuelva más sensible ante la seguridad de la región²⁸. Teniendo en cuenta que Asia es el inmediato y principal escenario de actuación para las Fuerzas Armadas de China²⁹, es lógico asumir que la huella militar de Pekín en la zona estará directamente relacionada con el crecimiento de su propio Ejército de Liberación Popular (ELP), que, actualmente, es el tercer Ejército más poderoso del mundo³⁰.

Desde 1990, Pekín ha estado reforzando sus presupuestos militares y el ELP ha atravesado un dramático proceso de modernización y mejora³¹, especialmente tras el resurgimiento económico de China en 2006. En 2011, China ya tenía un portaaviones en servicio y había modernizado su flota y sus fuerzas aéreas³².

²⁶ *Ibid.*, p. 271.

²⁷ *Ibid.*, pp. 136-138.

²⁸ *Review of Maritime Transport. 2016, op. cit.*, pp. 90-92.

²⁹ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 127-128.

³⁰ «2018. China's military strength», *Global firepower*. Disponible en: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=china (Fecha de la consulta: 28/3/2020).

³¹ HEGIMBOTHAM, E., *op. cit.*, pp. 25-29, 37-41.

³² *Annual report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, Office of the Secretary of Defense, United States of America, 2018, pp. 16-18. Disponible en:

Todo ello se ha configurado hacia la proyección de poder naval³³, lo que refleja la naturaleza de las amenazas a las que el ELP espera enfrentarse. A fecha de 2020, el ELP ya indudablemente muestra todas las características de un Ejército moderno, incluyendo un personal más escaso en número, pero mejor entrenado y equipado³⁴.

Año	Presupuesto militar		Personal militar	
	Dólares (MM)	% del PIB	Total	% fuerza de trabajo
2005	45,91	1,98	3 755 000	0,49
2010	115,712	1,9	2 945 000	0,38
2015	214,093	1,9	2 843 000	0,36
2018	249,997	1,87	-	-

Tabla 2. Evolución del presupuesto militar y del personal militar de China. Fuente. *The World Bank Open Data*. World Bank. Disponible en: <https://data.worldbank.org/>

Año	1996	2006	2011	2016	2018
Personal	4 135 000	3 605 000	2 945 000	2 695 000	2 693 000
Carros de combate	8000	7000	7000	7000	7400
Vehículos de combate	4500	-	-	-	9000
Artillería	14 000	11 000	8000	8000	10 600
Cazabombarderos	5000	1525	1680	1700	1490
Bombarderos	575	775	620	400	530
Buques de patrulla	-	45	68	86	86
Buques de guerra	57	70	79	98	107
Portaaviones	-	-	1	1	1
Sub. nucleares/balísticos	5	5	5	9	6
Submarinos de ataque	-	55	49	57	47

Tabla 3. Evolución de los activos militares principales del ELP. Fuente. HEGIMBOTHAM, E. *et al.*, *op. cit.*; *Annual report to Congress...*, *op. cit.*; *China. Global Firepower Index*. Disponible en: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=china

<https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF> (Fecha de la consulta: 18/3/2020).

³³ HEGIMBOTHAM, E., *op. cit.*, pp. 34-36.

³⁴ *Annual report to Congress...*, *op. cit.*, pp. 2, 121-122.

La proyección económica global de China hace que sus activos en el extranjero sean muy vulnerables ante las amenazas e inestabilidades locales y regionales. Por lo tanto, el ELP se ha estado preparando para aplacar dichos desafíos³⁵, y está extendiendo su proyección sobre el sur de Asia, especialmente sobre Pakistán³⁶. Además, a través de la reactivación de la base pakistaní de Jiwani³⁷, cerca del puerto de Gwadar, China podría ganar una sólida posición cerca del estrecho de Ormuz, y crear un nuevo punto para el «collar de perlas».

El «collar de perlas» es un elemento clave dentro de la presencia militar de China en Asia del sur. Se presenta como una red de estructuras navales que deberían actuar como «centros» para las rutas marítimas que cruzan el mar de la China Meridional y el océano Índico³⁸. Sin embargo, esta red puede tener un uso potencialmente militar, ya que cada una de estas «perlas» está estratégicamente situada con el objetivo de cubrir la mayor extensión posible en esas zonas, contribuyendo a extender la presencia de China³⁹.

Además, Pekín también está buscando extender su influencia hacia áreas como Sri Lanka, las Maldivas o Bangladés, completando el «collar de perlas»⁴⁰. Consolidar o incrementar esta red de instalaciones a lo largo del mar proporcionará a Pekín una gran cantidad de opciones militares para responder a cualquier amenaza potencial⁴¹ que haga peligrar la estabilidad de la zona indo-pacífica, o que pueda comprometer los flujos de mercancías.

Globalización armada en África

Intereses económicos de China en África

El compromiso de China con África ha crecido durante los últimos años, y ha llegado a casi todos los Estados africanos⁴². De hecho, China ha ganado una gran legitimidad

³⁵ *Ibid.*, p. 111.

³⁶ *Ibid.*, pp. 3-6, 9.

³⁷ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 173-176.

³⁸ *Ibid.*, pp. 137, 146.

³⁹ *Annual report to Congress...*, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 14-17.

⁴¹ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 139, 146-148.

⁴² MACKINNON, Tara. «The forum of China-Africa Cooperation», BRICS Policy Center, 2016, pp. 1-2. (Fecha de la consulta: 17/2/2020)

política en la región, y África se ha convertido en un importante núcleo de interés económico para China, creando la necesidad de un entorno seguro y estable⁴³.

Las exportaciones africanas hacia China son mayoritariamente productos primarios, mientras que las exportaciones chinas hacia África son más diversas, y han creado un mercado muy atractivo para los productos chinos. Las relaciones comerciales entre China y África han crecido significativamente desde el año 2000⁴⁴, y han generado un balance muy positivo para África⁴⁵.

La IED china en África se ha diversificado y ha crecido durante estos últimos años, vinculándose a la necesidad de disponer de una infraestructura viable⁴⁶ para sostener la industria manufacturera africana, enfocada a la exportación y basada en una utilización intensiva de mano de obra y en la extracción de recursos naturales. Un gran porcentaje de los 83 010 millones de dólares que China ha invertido en África entre 2005 y 2017, de hecho, ha sido canalizado hacia las actividades de extracción primaria y producción de energía⁴⁷.

La IED de China ha contribuido muy positivamente al crecimiento económico de África, incluso más de lo que ha hecho en Asia⁴⁸, siendo efectiva a la hora de estimular el crecimiento económico en los países receptores, y favoreciendo el comercio⁴⁹. Muchos líderes africanos, viendo a China como una alternativa atractiva al modelo del Consenso de Washington, han recibido estas inversiones de buen grado, ya que no llevan asociadas condiciones ni implican interferencias con los asuntos internos del país⁵⁰.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estima que la triplicación de la inversión china entre 2008 y 2013 va asociada con una duplicación de las exportaciones de África, que aumentaron de 55 000 millones de

⁴³ ANSONG, Ricky; SEESAGHUR, Hans. «An Overview of China's Expanding Role in Peacekeeping Missions in Africa», Central China Normal University and Wuhan University, p. 11. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/319179439_An_Overview_of_China's_Expanding_Role_in_Pea [cekeeping_Missions_in_Africa](https://www.researchgate.net/publication/319179439_An_Overview_of_China's_Expanding_Role_in_Pea) (Fecha de la consulta: 17/2/2020).

⁴⁴ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 173-176.

⁴⁵ PIGATO, M.; TANG, W., *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 3-4, 11-12, 16.

⁴⁷ «Africa's competitiveness divide», *World Economic Forum*. Disponible en: <http://reports.weforum.org/africa-competitiveness-report-2015/africas-competitiveness-divide/> (Fecha de la consulta: 4/2/2020).

⁴⁸ PIGATO, M.; TANG, W., *op. cit.*, pp. 17-19.

⁴⁹ «Where is China targeting its development finance?», *China Power Initiative*. Center for International Strategic Studies. Disponible en: <https://chinapower.csis.org/china-development-finance/> (Fecha de la consulta: 13/3/2020).

⁵⁰ NEETHLING, T., *op. cit.*, p. 90.

dólares en 2008 hasta más de 100 000 millones de dólares en 2014⁵¹. En 2016, las inversiones en infraestructuras proyectadas por China incluían redes de ferrocarril, carreteras y aeropuertos⁵².

Estos datos confirman que China ha sido uno de los mayores inversores en África en el período 2011-2016⁵³, teniendo un stock de IED de 16 miles de millones de dólares en 2012, y de 40 000 millones de dólares en 2016. En 2016, China tenía el cuarto mayor stock de IED en África, con un monto total de 40 000 millones de dólares, y se mantiene elevado en 2017 (42 000 millones de dólares)⁵⁴.

Entre 2000 y 2014, China ha financiado cerca de 2390 proyectos en África, por un valor total de 121 600 millones de dólares, constituyendo el 34,3 % de las inversiones globales para el desarrollo de China en ese periodo⁵⁵.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017
IED china en África (MM de USD)	10,42	26,59	28,51	34,9	22,4	40,0	42,0

Tabla 4. IED china en África. Fuente. *World Investment Report, 2018, op. cit.; China Global Investment Tracker, op. cit.*

Presencia militar de China en África: de las operaciones de pacificación a Yibuti

Tradicionalmente, el grueso de la acción militar china en África se ha desarrollado como parte de las operaciones de pacificación (*peacekeeping*) de las Naciones Unidas. China, de hecho, ha sido el segundo mayor contribuyente financiero para estas operaciones y, de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es el que más personal (*peacekeepers*)⁵⁶ ha aportado. La gran mayoría de las actividades de pacificación apoyadas por Pekín han tenido lugar en África.

⁵¹ *Review of Maritime Transport. 2016, op. cit., p. 34.*

⁵² *Ibid.*, p. 22.

⁵³ *World Investment Report, 2018. Investment and new Industrial Policies, op. cit., pp. 38-41.*

⁵⁴ *Annual Report to U.S. Congress...*, *op. cit.*, p. 111.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 21; *China Global Investment Tracker*, American Enterprise Institute. The Heritage Foundation. Disponible en: <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> (Fecha de la consulta: 13/1/2019).

⁵⁶ DUGGAN, Niall. «The Expanding Role of Chinese Peacekeeping in Africa», Oxford Research Group, 2018. Disponible en: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/blog/the-expanding-role-of-chinese-peacekeeping-in-africa> (Fecha de la consulta: 22/2/2020).

Esta creciente presencia en operaciones de pacificación coincide con los esfuerzos de China para extender su influencia económica a través de vínculos de comercio/inversión, y presenta dos narrativas interrelacionadas: la protección de los activos chinos en el continente y el refuerzo del «poder blando» (*soft power*) de Pekín, siendo una suerte de «estrategia de marketing» para reforzar su imagen entre los países en vías de desarrollo⁵⁷.

En la misión UNMISS (Sudán del Sur), este fenómeno puede constatararse especialmente bien. Cuando la misión empezó en 2011, China solamente había aportado unas 350 personas, únicamente personal médico y técnico. Sin embargo, en 2014 China envió un contingente de 700 soldados armados⁵⁸. El sorprendente porcentaje de exportaciones de Sudán del Sur hacia China a partir del 2012 (principalmente petróleo crudo) y el aumento constante de los stocks de IED china en este país parecen tener una correlación directa con la creciente presencia militar de Pekín en el continente⁵⁹.

Sin embargo, es en Yibuti donde la presencia militar de China puede apreciarse con total claridad, ya que en este país se sitúa la primera base militar extraterritorial de China. Los intereses económicos de Pekín en Yibuti son muy relevantes, especialmente si son vistos dentro del contexto más amplio de la Ruta de la Seda Marítima⁶⁰ de la iniciativa OBOR. Estos dos países tienen una relación comercial muy intensa, y Yibuti ha sido también un importante receptor de IED y de ayudas a la cooperación chinas.

Pekín ha prestado asistencia a Yibuti en numerosos proyectos, incluyendo la creación de una sección del Ferrocarril Addis Ababa-Yibuti (4000 millones de dólares), entre otras iniciativas⁶¹. De hecho, Yibuti se encuentra en una drástica situación de endeudamiento⁶² como consecuencia de los préstamos de China para la OBOR y para otros proyectos de desarrollo de infraestructuras⁶³.

⁵⁷ ANSONG, R.; SEESAGHUR, H., *op. cit.*, pp. 22, 29.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁵⁹ «South Sudan», Observatory of Economic Complexity. Disponible en: https://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/sitc/import/ssd/show/all/2016 (Fecha de la consulta: 15/3/2020).

⁶⁰ «The Belt and Road Initiative», pp. 11-12.

⁶¹ *Review of Maritime Transport. 2016, op. cit.*, p. 22.

⁶² HURLEY, John; MORRIS, Scott; PORTELANCE, Gallyn. «Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective», Center for Global Development, 2018, pp. 14, 16-17. Disponible en: <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-a-policy-perspective>

⁶³ «Data. Chinese loans to Africa», *China Africa Research Initiative*. Disponible en: <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-and-aid-to-africa/> (Fecha de la consulta: 8/3/2020).

Yibuti está situado en una posición geoestratégicamente privilegiada, cerca del estrecho de Bab-el-Mandeb⁶⁴, que separa el golfo de Adén del mar Rojo, y que es vital para controlar la ruta de aproximación a Suez. Por lo tanto, la base de Yibuti es una pieza clave dentro de la OBOR, especialmente si se pone en relación con el puerto de Gwadar, en Pakistán.

Esta base, situada en Doraleh, fue abierta oficialmente en 2017 y precedida por una importante inversión en su puerto en 2013. Actualmente, cuenta con instalaciones totalmente equipadas, y con un escuadrón de marines del ELP desplegado en ella⁶⁵, junto a más de 2500 pacificadores chinos⁶⁶. La base de Yibuti actúa, principalmente, como un centro neurálgico para las operaciones antipiratería y de ayuda humanitaria en la zona del golfo de Adén⁶⁷, como parte de una futura red logístico-militar china⁶⁸.

Pekín también ha estado conduciendo ejercicios navales y operaciones antipiratería en el área desde 2008 y, en 2017, desplegó aquí sus fuerzas de escolta naval⁶⁹ (*naval escort task forces*) 25.^a, 26.^a, 27.^a y 28.^a. El alcance operativo de estas unidades, además, también cubre las rutas marítimas chinas de Asia del sur.

	IED	Deuda	Comercio
Año	Stock de IED china en Yibuti (millones USD)	Deuda de Yibuti a China (% del PIB)	% total de exportaciones (Yibuti hacia China)
2005	158	-	13
2010	878	-	21
2015	1629	72,1	54
2016	1789	86,6	50
2017	1954	88,1*	-

*Previsión original de HURLEY, J.; MORRIS, S.; PORTELANCE, G.

Tabla 5. Visión general del comercio, IED y deuda entre China y Yibuti. Fuente. «Djibouti». Observatory of Economic Complexity, *op. cit.*; HURLEY, J. *et al.*; *op. cit.*; «Does China dominate global investment?», *op. cit.*

⁶⁴ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 21, 169.

⁶⁵ *Annual Report to U.S. Congress...*, *op. cit.*, pp. 28, 67, 70.

⁶⁶ LENDON, Brad; GEORGE, Steve. «China sends troops to Djibouti, establishes first overseas military base», *CNN*, 13 de julio de 2017. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/07/12/asia/china-djibouti-military-base/index.html> (Fecha de la consulta: 2/3/2020).

⁶⁷ SCOBELL, A., *op. cit.*, pp. 204-206.

⁶⁸ *Annual Report to U.S. Congress...*, *op. cit.*, p. 111.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 21.

Conclusiones

Vistos estos datos, se constata la existencia de una correlación positiva entre los intereses económicos de China y su presencia militar en las áreas geográficas de Asia del sur y África. Esta relación es especialmente destacable en los casos particulares de Pakistán y de Yibuti.

Se puede concluir, por tanto, que los intereses económicos de China están siendo globalizados y extendidos más allá de su vecindad inmediata, volviéndose más vulnerables frente a inestabilidades externas. Con el fin de asegurar estos activos, China está conduciendo un modelo de expansión fuertemente basado en la geoeconomía (comercio e IED) y en la integración. Pekín únicamente está desplegando un enfoque más clásico de poder con respaldo militar en las regiones más próximas, proyectando su poderío militar hacia países con los que mantiene una estrecha relación económica, asegurando así su presencia en localizaciones geoestratégicas en Asia del sur y África, como Pakistán y Yibuti.

Sin embargo, China únicamente está llenando vacíos de poder, y no está proyectando su presencia militar hacia áreas en las que esta pueda colisionar con otras potencias.

*Edgar Jiménez García**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

Hidrogeopolítica en la cuenca del Hindu Kush-Himalaya. El ejemplo del Brahmaputra

Resumen:

La creciente inseguridad hídrica en China ha impulsado el papel estratégico del Tíbet como reserva de agua de Asia meridional, clave para su seguridad, al proporcionar a China su hidrohegemonía. Los proyectos de regadío e hidroeléctricos en el Himalaya, ligados a la seguridad alimentaria y energética, han convertido el uso de las aguas transfronterizas en un juego de suma cero donde la hidropolítica china ejercida sobre el Brahmaputra es vista como una amenaza por India y Bangladés, temerosos de que China, ante su preocupante escasez hídrica, intensifique sus proyectos de captación de agua e incremente la securitización de los recursos hídricos regionales.

Palabras clave:

Torre de agua, hidrogeopolítica, Brahmaputra, hidrohegemonía, securitización.

***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.

Hydrogeopolitics in the Hindu Kush-Himalaya Basin. The example of Brahmaputra river

Abstract:

Increasing water insecurity in China has boosted Tibet's strategic role as South Asia's water reservoir, key to its regional security, providing China with its hydro-hegemony. Irrigation and hydroelectric projects in the Himalayas, linked to food and energy security, have turned the use of transboundary waters into a zero-sum game where Chinese hydropolitics exerted on the Brahmaputra is seen as a threat by India and Bangladesh, fearing that China faced with a worrying water shortage, intensifies its water hoarding projects and increases the securitization of regional water resources.

Keywords:

Water tower, hydrogeopolitics, Brahmaputra, hydrohegemony, securitization.

Introducción

La cuenca del Hindu Kush Himalaya (HKH) es la generadora fundamental de agua dulce en Asia¹. Esta «torre de agua» concentra unos 54 000 glaciares, marca los patrones regionales de precipitación y afecta a los monzones, creando una «sombra de lluvia» entre el norte y el sur de la cordillera².



Figura 1. Cuenca del Hindu Kush Himalaya. Fuente. Grida.No.

Llamada también «tercer polo», es cabecera de los grandes ríos transfronterizos de Asia meridional: Indo, Brahmaputra (Yarlung Tsangpo, en China), Mekong o Salween. El derretimiento del conjunto glacial, fuente principal de sus ríos, está modificando la pluviosidad y, junto al fenómeno monzónico, provoca desequilibrios en la disponibilidad de agua dependiendo de los patrones climáticos de la región.

Estas bruscas variaciones de agua disponible y sus problemas de distribución y utilización transfronteriza³ generan una latente inseguridad hídrica que, unido al uso

¹ «The Hindu Kush Himalaya Assessment: Mountains, Climate Change, Sustainability, and People», en: Philippus Wester *et al.* (eds.), ICIMOD, 2019. (Consultado el 7/5/2020)

² «The Water Security Gamble in the Greater Himalayan Watershed», *South Asia Journal*, October 2012. Disponible en: <http://southasiajournal.net/the-water-security-gamble-in-the-greater-himalayan-watershed> (Consultado el 9/5/2020).

³ «Symposium Inter-state water conflicts in Southern Asia», Nanyang Technological University (Singapur), February 2011. (Consultado el 26/5/2020)

ineficiente y a las intensas disputas fronterizas, propician conflictos regionales por el agua.

Situación hídrica en Asia meridional y China

Los sistemas fluviales Indo y, especialmente, Ganges-Brahmaputra-Meghna (GBM) conforman el elemento geoecológico central de la llanura Indo-Ganges. A pesar de su importancia para China, India, Nepal, Bután y Bangladés, no existe una plataforma integrada de gestión, siendo insuficientes los acuerdos bilaterales existentes⁴ para reencauzar el «enfoque hidráulico» sufrido por la cuenca HKH, que no considera el sistema fluvial como un ecosistema y limita el uso de los recursos hídricos a propósitos nacionales⁵.

La escasez de agua se ha agudizado por la creciente demanda para regadío, suministro energético y la fuerte urbanización (Kolkata, Dhaka...). Garantizar la seguridad alimentaria para grandes poblaciones contempla un alto empleo agrícola (40 % en Bangladés, 72 % en Nepal) y cultivos intensivos en agua (como el algodón y el arroz), convirtiendo esta llanura en una de las más irrigadas del planeta (41 % de superficie cultivada). Extendida por Pakistán, India, Nepal y Bangladés, se nutre de la torre del agua y aguas subterráneas, cuya contaminación delata una deficiente gestión de aguas residuales y malas prácticas agrarias. La lixiviación de arsénico y la intrusión de agua salada empeoran la disponibilidad de agua potable.

La producción energética también contribuye al estrés hídrico regional al afectar la falta de agua refrigerante a la generación de energía térmica y eléctrica, lo que agrava la sobreexplotación de las aguas subterráneas.

Asimismo, el agua es crucial para acometer las estrategias de seguridad energética⁶ de los países del Himalaya, comprometidos en desarrollar el potencial hidroeléctrico de la torre del agua, estimado en 500 GW⁷. Todos los países del Himalaya están involucrados

⁴ VISHWANATH, A. «China and India's Disputes Spill Over Their Water Supply». *Stratfor*, 22 de mayo de 2018. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/china-and-indias-disputes-spill-over-their-water-supply> (Consultado el 14/7/2020).

⁵ Nanyang Technological University (Singapur), *op. cit.*

⁶ *South Asia Journal*, *op. cit.*

⁷ ZULFIQUR, R. Mirza, «China and India's race to dam the Brahmaputra river puts the Himalayas at risk», *The Conversation* (26 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://theconversation.com/china-and-indias-race-to-dam-the-brahmaputra-river-puts-the-himalayas-at-risk-65496>

en una captación masiva de agua, cuyos planes hidráulicos conjuntamente suponen alrededor de 400 presas (más de 160 GW) y con implicaciones sobre la dinámica geopolítica del Himalaya⁸.

Como colofón, a causa del calentamiento global los modelos climáticos sugieren que los principales ríos del Himalaya, conforme se derritan los glaciares, podrían perder un 10 %-20 % de su flujo para 2050, lo que exacerbará las tensiones regionales.

India

La mayoría de los recursos hídricos disponibles en India son de naturaleza transfronteriza, pero no existen problemas de suministro sino una gestión deficiente para almacenar el agua de lluvia durante los monzones (el Brahmaputra recibe el 70 % de su flujo en India, pero solo durante el monzón). Asimismo, su agricultura, consumidora del 90 % del agua, sobreexplota las aguas subterráneas⁹.

El aparato administrativo-legal indio para gestionar sus ríos internacionales, pese a unificarse muchos aspectos en un ministerio de Recursos del Agua, mantiene 12 organismos diferentes involucrados en la problemática del agua. La estructura federal permite a los estados indios regular el agua de su jurisdicción y firmar acuerdos, incrementando la ineficacia de la gestión de sus recursos hídricos¹⁰.

Su política fluvial apunta a la estrategia Proyecto Nacional de Enlace de Río¹¹ para unir 37 ríos y desviar el Ganges y Brahmaputra hacia India centro-occidental.

India, como ribereño superior, medio e inferior en las cuencas fluviales, posee tratados del agua con Pakistán, Bangladés y Nepal. Aunque la hidrodiplomacia apenas integra su política exterior (al contrario que en Pakistán), el primer ministro Modi ha apostado por

⁸ AMRITH, Sunil. «The race to dam the Himalayas», *New York Times* (1 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/12/01/opinion/>

⁹ LOVELLE, Madeleine. «Co-operation and the Brahmaputra: China and India Water Sharing» (15 de marzo de 2016). Disponible en: <https://www.futuredirections.org.au/publication/co-operation-and-the-brahmaputra-china-and-india-water-sharing/> (Consultado el 14/5/2020).

¹⁰ CHOWDHARY, R. «Hydropolitics between India & China: status vs. Perspectives», *Hydro2015 International*, diciembre 2015. (Consultado el 8/6/2020)

¹¹ «PM Modi pitches for river interlinking», *The Times of India*, 30 de marzo de 2018. Disponible en: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/pm-modipitches-for-river-interlinking/articleshow/63550325.cms>

liderar el BIMSTEC¹², eje de cooperación en Asia meridional, a pesar de las discrepancias con Bangladés o Nepal en materia fluvial.

Bangladés

Aunque comparte 54 ríos con India, solo ha rubricado el Tratado del Ganges de 1996. La disputa principal se centra en el uso del río Teesta¹³, donde las presas indias generan altos niveles de arsénico y grandes fluctuaciones fluviales al embalsar agua para vender electricidad. La ralentización de un Tratado del Teesta ha implicado aceptar un proyecto chino de ingeniería. Bangladés quiere convertir la Comisión Conjunta del Brahmaputra en un mecanismo de gestión de cuenca donde tratar proyectos polémicos como la presa Subansiri (2000 MW)¹⁴.

Nepal

Ha rubricado el Tratado del Mahakali con India, pero recela de su propuesta de unir el río Sharda (Nepal) con los Yamuna y Sabarmati (India). La apuesta china por construir proyectos hidroeléctricos en Nepal (Budhi-Gandaki), compitiendo con las inversiones indias, ha provocado que India se plantee no comprar energía nepalí proveniente de centrales chinas¹⁵.

Gobernanza del agua en China

China posee una disponibilidad per cápita inferior al promedio mundial, al albergar el 20 % de la población mundial pero solo un 7 % de su agua dulce, según datos del Banco Mundial. Paradójicamente, solo un 1 % del suministro hídrico es extraterritorial.

¹² «Why India must get its act together on water diplomacy», *Hindustan Times*, 21 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.hindustantimes.com/columns/why-india-must-get-its-act-together-on-water-diplomacy/story-V66xm5AofPrUkJ9HaAUqTK.html>

¹³ CHOWDHURY, A. «China, India and Bangladesh's contentious water politics», *South Asia Voices*, January 2020. Disponible en: <https://southasianvoices.org/china-india-and-bangladeshs-contentious-water-politics/>

¹⁴ AKHTAR, M. «Mega hydro project in Himalayas steamrollers objections», *The third pole.net*, abril 2020. Disponible en: <https://www.thethirdpole.net/hi/2020/04/06/mega-hydel-project-in-himalayas-steamrollers-objections/>

¹⁵ HILL P, Douglas. «The Discursive Politics of Water Management in India: Desecuritising Himalayan River Basins», *Tandf online*, 17 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00856401.2017.1380576> (Consultado el 16/5/2020).

Pekín estima para 2030 un déficit de agua potable de unos 200 000 millones de m³. Solo los sectores, agrícola y del carbón consumen el 90 % del agua. La preocupante contaminación de ríos y aguas subterráneas, estas sobreexplotadas por la expansión del regadío, ha agravado una situación que genera conflictos locales entre jurisdicciones. Adicionalmente, existe un severo desequilibrio hídrico entre el seco norte, muy urbanizado y agrario, y el húmedo sur. El suministro del norte sufre la presión sobre sus reservas de agua dulce (13,8 %), pues concentra el 45 % de la población y el 60 % de su agricultura¹⁶, así como el 85 % de la industria del carbón.

Ante esta situación, en 2011-2012 el Gobierno chino formuló la estrategia de las Tres Líneas Rojas, centrada en mejorar la utilización total y la eficiencia de uso del agua y reducir su contaminación como objetivos planeados para 2030¹⁷; en paralelo se marcaba el fortalecimiento de la gobernanza del agua, con la creación de agencias de cuenca y la mejora de la gestión de datos hidrológicos.

En línea con lo expuesto, aunque China mantiene un ministerio principal de Recursos Hídricos, reorganizó en 2018¹⁸ las nueve supervisoras del agua, consolidando solo dos ministerios, Ecología y Medio Ambiente, y Recursos Naturales. Dado que la Ley de Aguas china de 2002 no concede a los ríos transfronterizos la importancia debida¹⁹ y existen discrepancias entre Pekín y las municipalidades, no hay una política fluvial transfronteriza integral o una agencia gubernamental²⁰.

Respecto a la gobernanza internacional del agua, su papel se ciñe a respetar los principios de uso equitativo y usos no dañinos de Naciones Unidas (UNWC, por sus siglas en inglés), pero la soberanía y la seguridad nacional limitan el compartir información hídrica, considerada componente fundamental de hidropolítica²¹.

¹⁶ PAK, JIN H. «Peering Through the Surface of a Water War Between China and India», USA Joint Advance Warfighting School, abril 2016. (Consultado el 10/5/2020)

¹⁷ WORLD BANK. *Watershed. A New Era of Water Governance in China*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33009>

¹⁸ MA, Tianjie; LIU Qin. «China reshapes ministries to better protect environment», *China Dialogue*, 14 de marzo de 2018. (Consultado el 18/6/2020)

¹⁹ HO, Selina. «Big brother, little brothers: comparing China's and India's transboundary river policies», *Water Policy*, diciembre 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.2166/wp.2016.103>

²⁰ HO, Selina. «River Politics: China's policies in the Mekong and the Brahmaputra in comparative perspective», *Journal of Contemporary China*, 3 de julio de 2013. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670564.2013.809974> (Consultado el 10/6/2020).

²¹ BARUA, A.; VIJ, S.; ZULFIQUR, M. «Powering or sharing water in the Brahmaputra River basin», *International Journal of Water Resources Development*, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1403892> (Consultado el 11/7/2020).

Geopolítica del agua en el Himalaya

La torre de agua es en sí misma parte clave de la compleja geopolítica del Himalaya, cuya evolución se retroalimenta con la dinámica del agua y la seguridad hídrica.

Al depender la economía regional de los recursos hídricos de la cuenca HKH, la retirada de los glaciares o modificaciones en los monzones afectarán al crecimiento económico de toda la región, ya que los ríos del Himalaya son dragados para minería y, muy especialmente, para hidroelectricidad²².

Los glaciares en sí tienen amplias repercusiones estratégicas²³. Además de suministrar agua dulce y energía, se han convertido en rutas de tránsito militar, al confluir con áreas conflictivas donde el despliegue de tropas e infraestructura militar extrae recursos a gran escala²⁴. Los glaciares en retirada pueden abrir nuevos corredores, posibilitando nuevas alianzas políticas y posibles acciones militares.

Por todo ello, la escasez hídrica está intensificando la securitización²⁵ del agua frente a las políticas hídricas de sus vecinos. Aunque India o Nepal también son ribereños superiores (India respecto a Pakistán y Bangladés), China goza de hidrohegemonía sobre la gran mayoría de las cabeceras fluviales. Esta asimetría hidrogeopolítica alimenta temores entre sus vecinos río abajo sobre el control chino de la torre del agua.

Los recursos hídricos del Tíbet se han convertido en un elemento estratégico para Asia y en un arma geopolítica para China, siendo Tíbet, como eje hidrológico, clave para la seguridad regional²⁶. Controlar la meseta tibetana no es solo una cuestión estratégica de integridad territorial; es la fuente de la hidrohegemonía de China²⁷.

²² GAMBLE, Ruth. «The unwinnable contest for Himalayan water resources», *ASPI The Strategist*, julio 2019. Disponible en: <https://www.aspistrategist.org.au/the-unwinnable-contest-for-himalayan-water-resources/> (Consultado el 10/6/2020).

²³ KARGEL; WESSELS. «Glaciers in 21st Century Himalayan Geopolitics», mayo 2002. Disponible en: <https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2002AGUSM.U22A..06K/abstract>

²⁴ DAVIS, Alexander. «Thawing tensions in the Himalaya», Lowy Institute, 22 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/thawing-tensions-himalaya> (Consultado el 23/5/2020).

²⁵ FISCHENDLER. «Special Issue: The securitization of water discourse», *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics*, 15, 3 (2015). (Consultado el 26/7/2020)

²⁶ PALMO, Dechen. «The World's Third Pole Is Melting. How can Asian countries survive without Tibetan glaciers and water?», *The Diplomat*, 28 de marzo de 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/03/the-worlds-third-pole-is-melting/> (Consultado el 23/7/2020).

²⁷ IDSA, «Water security for India: External Dynamics», septiembre 2010. (Consultado el 8/6/2020)

China, consciente del papel estratégico de los suministros de agua dulce del Tíbet²⁸, actúa como hidrohegemon apostando por una estrategia de contención para defender su posición asimétrica respecto a otros ribereños²⁹. Los desequilibrios entre su demanda doméstica y el suministro de agua potable afectan a sus vecinos e influencia su hidrodiplomacia. Además, la seguridad alimentaria agrega otra dimensión al cálculo estratégico, pues la política territorial también es crítica en la gestión de las cuencas fluviales. Por eso, la gestión de los recursos hídricos domésticos adquiere más importancia en la evolución de su estrategia de seguridad³⁰, pues su inseguridad hídrica genera inestabilidad política regional.

Hasta ahora, China ha declinado adherirse a mecanismos multilaterales de gestión del agua ni firmado tratados del agua, votando en contra de la ley de Naciones Unidas sobre «uso no navegable de ríos internacionales». Defendiendo el principio de soberanía territorial absoluta ha optado por acuerdos bilaterales. Sin mecanismos multilaterales, la hidrohegemonía intensifica la asimetría de poder que otorga a China un poder subyacente sobre las naciones ribereñas³¹.

La competencia geopolítica entre China, India y Pakistán retroalimenta la problemática del agua, impidiendo una cooperación productiva. Caso similar sucede entre India, Nepal y Bangladés. Las disputas por la seguridad del agua enlazan con la soberanía nacional y el control territorial. Embarcados en un juego de suma cero, las disputas por el agua son comunes en el Himalaya, sin alcanzar *casus belli*³². China, actualmente, sostiene un poder blando, pero las disputas con India por el supuesto acaparamiento chino del agua

²⁸ SCHNEIDER, Keith. «China, Tibet, and the Strategic Power of Water», *Circle of Blue*, mayo 2008. Disponible en: <https://www.circleofblue.org/2008/world/china-tibet-and-the-strategic-power-of-water/>

²⁹ HO, Selina, *op. cit.*

³⁰ XIE, Lei; ZHANG Y.; PANDA, J. «Mismatched Diplomacy: China-India Water Relations Over the Ganges-Brahmaputra-Meghna River Basin», *Journal of Contemporary China*, 21 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/315831970_Mismatched_Diplomacy_China-India_Water_Relations_Over_the_Ganges-Brahmaputra-Meghna_River_Basin

³¹ ZEITOUN, Mark. «The Global Web of National Security Water», *Research gate*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/264327888_The_Global_Web_of_National_Water_Security (Consultado el 18/7/2020).

³² TOGNI, Federico. «Water grabbing in Himalayan Asia, the conflict over the Brahmaputra river between China, India and Bangladesh», *Research gate*, marzo 2014. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/268118304_Water_grabbing_in_Himalayan_Asia_the_conflict_over_the_Brahmaputra_river_between_China_India_and_Bangladesh (Consultado el 2/6/2020).

del Brahmaputra³³ podría desestabilizar el área, complejizando más las relaciones chino-indias al interponerse la cuestión de Arunachal Pradesh (AP)³⁴ con las disputas hídricas.

El ejemplo del Brahmaputra/Yarlung Tsanpo

Entorno geográfico



Figura 2. Río Brahmaputra/Yarlung Tsanpo. Fuente. Asiatimes.

El Brahmaputra (Yarlung Tsangpo/Zangbo en tibetano/chino) posee unos 2896 km de longitud. Nacido en el glaciar Chemayungdung, el Dyardanes helénico discurre casi 1100 km como Tsangpo (purificador) por la región autónoma de Tíbet (China) hasta alcanzar el Namjagbarwa, donde gira en la Gran Curva hacia el suroeste, penetrando en India por AP. Desde aquí hasta Assam se conoce como Siang, cabecera principal en India, que aporta entre el 20 %-30 % del caudal. Llamado Jamuna en Bangladés, recibe al afluente Teesta antes de unirse al Ganges, que, junto al Meghna, forma el delta Ganges-Brahmaputra en el golfo de Bengala³⁵.

³³ CHELLANEY, Brahma. *Water: Asia's New Battleground*. Washington, DC: Georgetown University Press 2011. (Consultado el 4/6/2020)

³⁴ PARDO, José Miguel. *El conflicto fronterizo entre India y China. Arunachal Pradesh*. Documento Opinión IEEE 09/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2019/DIEEO09_2019JOSPAR-IndiaChina.html

³⁵ BRITANNICA. Disponible en: <https://www.britannica.com/place/Brahmaputra-River> (Consultado el: 15/5/2020).

Geopolítica del río

De los cuatro ríos que comparten China e India, el Brahmaputra/Yarlung Tsangpo (B/YT) constituye un elemento clave de sus relaciones geopolíticas, pues la estrategia fluvial rival para el río afecta a la seguridad nacional mutua.

El río representa casi el 29 % de las aguas superficiales indias y el 44 % de su potencial hidroeléctrico, cuyo aprovechamiento actual es bajo (3 %), si bien existen planes para generar 55 000 MW adicionales³⁶. Aunque atraviesa la árida región tibetana, sus aguas principalmente irrigan amplias regiones agrícolas de India y Bangladés, nación que afronta los mayores riesgos derivados del uso de los países corriente arriba, ya que, junto con Bután, son los Estados cuya influencia en la dinámica geopolítica es limitada.

Para China, el papel del B/YT en el suministro global de agua dulce es limitado, recayendo sus intereses estratégicos sobre el río en desarrollar el oeste y posicionar a Tíbet como fuente de recursos naturales e hidroeléctricos. No obstante, para Pekín representa una fuente de agua infrautilizada en caso de escasez.

Aunque la tensión comenzó por la ausencia de datos hidrológicos chinos en las graves inundaciones de 2000, las principales preocupaciones indobengalíes recaen en los numerosos proyectos hidroeléctricos chinos, que China niega que amenacen la seguridad nacional india, acusando, no obstante, a Nueva Delhi de utilizar el río sin contar con Bangladés.

China e India capturan recursos hídricos construyendo presas y desviando caudales mientras discuten cómo los grandes proyectos hidroeléctricos respectivos afectan a la hidroseguridad. Explotar el potencial global de 114 GW (79 en el curso principal) de la cuenca hidrográfica es objetivo de empresas chinas y determinante para Pekín para impulsar las energías renovables en Tíbet³⁷.

En 2002, China anunció el Programa de Transferencia de Agua Sur-Norte (SNWTP), cuyo esquema implicaba desviar las aguas por tres rutas diferentes³⁸. Los desvíos actuales de los ríos Yangtsé, Han y Huai hacia el río Amarillo pretenden convertir este

³⁶ HUKIL, Roomana. «India-China: A Water War over the Brahmaputra?», *IPCS*, 30 de abril de 2014. Disponible en: http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=4415 (Consultado el 18/5/2020).

³⁷ PALMO, Dechen. «Tibet's Rivers Will Determine Asia's Future», *The Diplomat*, 1 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/11/tibets-rivers-will-determine-asias-future/> (Consultado el 9/7/2020).

³⁸ HOLSLAG, Jonathan. «Assessing the sino-indian water dispute», *Journal of International Affairs*. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24385532> (Consultado el 18/4/2020).

en un corredor fluvial³⁹ y resolver la escasez de agua en el noreste uniendo las cabeceras del Yangtsé y río Amarillo a través de Qinghai-Tíbet.



Figura 3. Línea occidental del Gran Proyecto de Desviación de Agua Sur-Norte. Fuente. Arpi.

Sin embargo, en 2006 Wang Shucheng, ministro chino de Recursos Hídricos, desaconsejó el SNWTP por su alto coste técnico y financiero⁴⁰. A cambio, China planeó construir cuatro nuevas presas en el río Zangmu, Dagü, Jiacha y Jiexu, y se autorizó un plan detallado para el proyecto en la Gran Curva.

En 2015, China abrió Zangmu (510 MW), primera de la serie de presas planificadas. Ante el temor indio al aumento de inundaciones o reducción de caudal, Pekín informó que el volumen fluvial no se represaría (sistema *run-of-the-river*). No obstante, Delhi recela de la capacidad de Pekín para retener o liberar el caudal⁴¹.

Pero la mayor inquietud de Delhi recae en el proyecto de la Gran Curva, que alteraría significativamente la fuente de agua dulce de India y Bangladesh. El proyecto original comprende desviar el B/YT⁴² y la construcción de una gran presa en Motuo para vender

³⁹ ARPI, Claude. «The Dragon is Thirsty; it Wants Your Water», 13 de febrero 2014. Disponible en: <http://www.claudearpi.net/the-pioneer> (Consultado el 9/7/2020).

⁴⁰ «Unquenchable thirst», *The Economist*, 19 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.economist.com/node/215386879/11/2011> (Consultado el 21/6/2020).

⁴¹ SIEFF, M. «India, China face growing tensions over water», *Asia Pacific Defence Forum*, 2012. (Consultado el 11/6/2020)

⁴² CHRISTOPHER, Mark. «Water Wars: The Brahmaputra River and Sino-Indian Relations», US Naval War College, octubre 2013. Disponible en: <https://digital->

electricidad al sudeste asiático y unir a este la economía de Tíbet y otras provincias (Sichuan, Yunnan...)»⁴³.



Figura 4. Gran Curva del río. Fuente. Google.

La Gran Curva del río también ha sido propuesta como inicio (Punto Shuomatan) para desviar 60 000 millones de m³ al río Amarillo a través del canal Shuotian, hacia Xinjiang, y crear el Río de la Bandera Roja (2017), de 6188 km⁴⁴.

Otro proyecto, el Gran Plan de Desviación del Agua del Oeste (GWWD), planteaba desviar seis ríos de la torre del agua (Mekong y Brahmaputra incluidos) al norte. Los proyectos de desvío del río, por ahora, han sido suspendidos, dados los altos costes de ingeniería y de las consecuentes tensiones geopolíticas con India y Bangladesh, al ponderar su política hídrica con su hidrodipomacia.

A diferencia del Indo o Mekong, no existe una institución bilateral/multilateral para solucionar conflictos. El Foro Bangladesh-China-India-Myanmar para Cooperación

commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=ciwag-case-studies (Consultado el 16/5/2020).

⁴³ SVENSSON, Jesper. «Managing the Rise of a Hydro-hegemon in Asia: China's Strategic Interests in the Yarlung-Tsangpo River», *IDSA*, 2012. Disponible en: https://idsa.in/system/files/OP_ChinaYarlungRiver.pdf (Consultado el 4/7/2020).

⁴⁴ BAIYU, Gao. «New concerns for transboundary rivers as China discusses diversion», *The third pole.net*, 14 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.thethirdpole.net/2020/01/14/new-concerns-for-transboundary-rivers-as-china-discusses-diversion/>

Regional (Foro BCIM)⁴⁵ podría convertirse en un mecanismo de gestión, pero las reticencias de India y, especialmente, China lo imposibilitan. Estas solo han firmado Memorandos de Entendimiento (MoU)⁴⁶, renovados en 2013 y 2015, por los que China acepta proporcionar anualmente datos sobre nivel del agua, descarga fluvial y pluviosidad a India⁴⁷ en temporada de monzones.

La información facilitada por China⁴⁸ ayuda a pronosticar inundaciones, pero en 2017 China no entregó datos coincidiendo con el enfrentamiento en Doklam. Asimismo, el Mecanismo de Expertos (MdE), creado en 2006, implica compartir datos hidrológicos, como medida de fomento de la confianza entre ambas naciones⁴⁹, para control de inundaciones y gestión de emergencias en los ríos transfronterizos⁵⁰.

El estancamiento bilateral ha titulizado la hidrodiplomacia sino-india, limitando la disputa hídrica casi a la desviación del río. La integración de Bangladés y Bután en un sistema multilateral para abordar diversos temas (uso de la tierra, inundaciones, riego, etc.) sería una solución para el desbloqueo. Estos Estados podrían impulsar plataformas hidrodiplomáticas y ampliar la participación a nivel interestatal basándose en la iniciativa del Diálogo Brahmaputra⁵¹ de 2013 y las *Track* 1.5, 2 y 3, centradas en fomentar medidas de confianza, enfoques transnacionales y multilateralismo.

India puede invocar el principio de Notificación previa de Obras (Ley Internacional del Agua) antes de que China inicie proyectos hidráulicos, pero tampoco puede ignorar el derecho de China a usar los ríos dentro de su territorio respetando los intereses de los ribereños inferiores.

Ambas naciones pugnan por aprovechar el potencial hidroeléctrico del Brahmaputra. China teme que los numerosos proyectos hidroeléctricos planeados fortalezcan su control sobre AP. India, por su parte, amparándose en la narrativa de «guerras del agua», justifica la construcción de presas en AP para paliar los apagones y compensar el

⁴⁵ SAMARANAYAKE; LIMAYE; WUTHNOW. «Raging Waters: China, India, Bangladesh, and Brahmaputra River Politics. Quantico: CNA and Marine Corps University Press 2018. (Consultado el 8/9/2020)

⁴⁶ LIU, Yang. «Transboundary water cooperation on the Yarlung Zangbo/Brahmaputra – a legal analysis of riparian state practice». *Water International*, febrero 2015. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2015.1015319> (Consultado el 26/8/2020).

⁴⁷ LIU, Yang, *op. cit.*

⁴⁸ India paga a China unos 850 000 RMB por los datos hidrológicos.

⁴⁹ LAL, Neeta. «India and China in a Water War», *Asia Sentinel*. 31 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.asiasentinel.com/p/india-china-water-war> (Consultado el 20/5/2020).

⁵⁰ HOLSLAG, Jonathan, *op. cit.*

⁵¹ «Transboundary Water Cooperation over the Brahmaputra River», The Hague Institute for Global Justice, agosto 2017. (Consultado el 6/7/2020)

impacto de las presas chinas⁵². China argumenta que los planes hidroeléctricos indios en AP amenazan los derechos de agua tibetanos y fortalecen la presencia india en un territorio reclamado⁵³. El enfoque de la «guerra del agua» también lleva a China a titular las disputas del agua, siendo uno de los principales asuntos bilaterales de negociación con India.

El B/YT se ha convertido para China en un arma geopolítica sobre India⁵⁴ utilizando su hidrohegemonía para bloquear caudales de afluentes (proyecto Laho en el Xiabuqu) o reteniendo datos hidrológicos⁵⁵.

A raíz de los enfrentamientos fronterizos en el valle de Galwan, en junio de 2020 China bloqueó el flujo del río Galwan alterando su curso para evitar que entrara en India⁵⁶.

Sus grandes proyectos hidroeléctricos, igualmente, preocupan a India al reducir su maniobrabilidad para sus iniciativas⁵⁷. El desarrollo hidroeléctrico proyectado por el 14.º Plan Quinquenal (noviembre de 2020) en la Gran Curva, cercana a la Línea Actual de Control (LAC)⁵⁸, ha tensionado más la situación; indica la voluntad de Pekín de asumir riesgos en las relaciones con India y priorizar otros objetivos⁵⁹. Una creciente inseguridad del agua constituiría una dinámica preocupante, pues el Gobierno chino podría alinear el caudal del B/YT como elemento de seguridad nacional⁶⁰.

⁵² «India plans dam on Brahmaputra to offset Chinese construction upstream», *Economictimes*, 1 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-plans-dam-on-brahmaputra-to-offset-chinese-construction-upstream/articleshow/79511068.cms>

⁵³ ZHANG, Hongzhou, «Sino-Indian water disputes: the coming water wars?», Academia.edu, noviembre 2016. Disponible en: https://www.academia.edu/26743037/Sino-Indian_water_disputes_the_coming_water_wars (Consultado el 20/6/2020).

⁵⁴ EVA, Joanna. «Water wars: China's new weapon against India», *Global Risk in Sights*. Disponible en: <https://globalriskinsights.com/2017/09/water-wars-chinas-new-weapon-india> (Consultado el 28/5/2020).

⁵⁵ CHELLANEY, Brahma, «Resource-hungry China is in overdrive as it wages water wars by stealth», *South China Morning Post*, 16 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2128119/resource-hungry-china-overdrive-it-wages-water-wars> (Consultado el 15/7/2020).

⁵⁶ «India-China relations and the geopolitics of water», LOWI Institute, 23 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/india-china-relations-and-geopolitics-water> (Consultado el 8/10/2020).

⁵⁷ JAYARAM, D. «China's Dams: A Security Challenge for South Asia», *International Policy Digest*, marzo 2014. Disponible en: <http://www.internationalpolicydigest.org/2013/10/01/chinas-dams-security-challenge-south-asia/> (Consultado el 15/6/2020).

⁵⁸ Construcción de una presa en Medog (60 GW). Ver la figura 5.

⁵⁹ WUTHNOW; LIMAYE; SAMARANAYAKE. «Brahmaputra: a conflict-prone river takes a step backwards», *Warontherocks*, 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://warontherocks.com/2020/12/a-conflict-prone-river-takes-a-step-backwards> (Consultado el 11/1/2021).

⁶⁰ PAK, Jin H., *op. cit.*



Figura 5. Emplazamiento de la presa proyectada en la Gran Curva. Fuente. ORF.

Este escenario convertiría su política hídrica en una «amenaza existencial» para los ribereños inferiores. Dado que China quiere aprovechar el río sin desestabilizar sus relaciones con India y Bangladés, activa y desactiva tensiones conciliando la hidropolítica con sus relaciones internacionales mediante estrategias de cooperación intermitente⁶¹.

Para ello combina unilateralidad con una política de desecuritización reactiva⁶² y de corto plazo que desescala el conflicto. Pekín tranquiliza a India deteniendo planes de desvío, pero anuncia activar la construcción en Tíbet de nuevas presas «para proteger sus recursos hídricos»⁶³.

Aunque gran parte del flujo de Brahmaputra se nutre de las lluvias en el lado indio, la construcción de una gran presa cercana a la LAC inquieta a Delhi y Dhaka, ante el posible embalsamiento de agua y pérdida de limo. A pesar del mensaje tranquilizador de China,

⁶¹ BIBA, Sebastian. «Desecuritization in China's Behavior towards Its Transboundary Rivers: the Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtys and Ili Rivers», *Journal of Contemporary China*, 23(85), enero 2014. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/261854230_Desecuritization_in_China's_Behavior_towards_Its_Transboundary_Rivers_The_Mekong_River_the_Brahmaputra_River_and_the_Irtys_and_Ili_Rivers

⁶² PALMO, Dechen. «Brahmaputra River: An Eternal Conflict between India and China», *Tibetpolicy.net*, noviembre 2017. Disponible en: <https://tibetpolicy.net/brampton-river-an-eternal-conflict-between-india-and-china/> (Consultado el 3/6/2020).

⁶³ «China's hydropower ambitions on the Brahmaputra could trigger a dam-building race with India», *The Third Pole*, 6 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://scroll.in/article/980435/chinas-hydropower-ambitions-on-the-brampton-river-could-trigger-a-dam-building-race-with-india> (Consultado el 18/12/2020).

manifiesta un cambio hidropolítico para temer un futuro proyecto de desvío del Brahmaputra, que tensionaría aún más el tablero geopolítico regional.

Conclusiones

La capacidad de la torre del agua como fuente de suministro en un futuro próximo afectará a la geopolítica regional. La previsible escasez de agua se verá agravada por la retirada de los glaciares, origen de los grandes ríos de Asia, B/YT incluido. El papel estratégico del agua en Asia meridional se ha acrecentado al vincular estrechamente la seguridad hídrica con la seguridad nacional y el control de los ríos transfronterizos como elemento de soberanía territorial.

El proceso de securitización del agua ha implicado que los conflictos formen parte de un juego de suma cero donde India y China rivalizan en estrategias fluviales encaminadas a sostener su seguridad alimentaria y energética. La mala gobernanza de los recursos hídricos está presionando aún más la demanda de agua en toda la región, cuya provisión, deprimida por los ciclos climáticos y la sobreexplotación de acuíferos y aguas subterráneas, agrandará el problema. En esta pugna y sin mecanismos institucionales de gestión de los ríos transfronterizos, la hidrohegemonía de China, al controlar Tíbet, aumenta la asimetría geopolítica de la región.

El caso del Brahmaputra es un ejemplo significativo de la competencia hidrogeopolítica reinante. Tanto China en Tíbet como India en AP tienen proyectados grandes planes hidráulicos, con un objetivo doble: dar cobertura energética y legitimar la soberanía territorial, asentando el control *de iure* sobre sus respectivos territorios. Al no existir tratados del agua, China se apoya en la doctrina Harmon de soberanía territorial absoluta y, tanto ella como India, se inhiben de una gestión multilateral de cuenca, donde Bangladés es el más perjudicado. La negativa a participar en instituciones multilaterales del agua le permite a China adoptar decisiones unilaterales como parte de su estrategia de contención en defensa de su hidrohegemonía. Esta, asimismo, es combinada con prácticas de cooperación intermitentes ligadas a mitigar que la titulización de su hidropolítica por parte de otros Estados ribereños amenace la estabilidad periférica. Aunque China desecuritiza las disputas hídricas, dejando en suspenso sus planes de desvío, a medida que su disponibilidad de agua empeore más, aumentará el temor a que China intensifique sus proyectos de captación de agua.

Es improbable que las disputas hídricas por sí mismas degeneren en una «guerra del agua», pero sí aumentará la tensión geopolítica al intentar China debilitar la posición regional india mediante proyectos hidráulicos en Nepal y Bangladés y entorpecer los proyectos hidroeléctricos de India intensificando sus propias presas sobre el Brahmaputra y afluentes cerca de la frontera disputada.

Al añadirse la construcción de presas chinas en la Cachemira pakistaní o especialmente la reivindicación china de AP, la hidropolítica intensificará su dimensión estratégica y podrá impedir el establecimiento de mecanismos de gestión compartida de la cuenca GBM entre China y los Estados ribereños inferiores y el impulso hacia una mejor gobernanza interna del agua. Esta situación podría deteriorar aún más las relaciones al generarse un dilema de seguridad derivado del alineamiento del agua como arma geopolítica, para la cual la hidrodiplomacia india tiene poco margen.

*José Miguel Pardo Delgado**
Economista y analista de Asia Oriental

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

MARCO



Documentos **MARCO**

- 847** ¿Quo vadis, Europa?
- 872** Iyad Ghali: el emir de la yihad en el Sahel e instigador del futuro Estado Islámico
- 899** Bioseguridad y defensa. ¿El nuevo reto global?
- 926** La capacidad de disuasión estratégica de las operaciones electromagnéticas

¿Quo vadis, Europa?

Resumen:

La sociedad internacional está viviendo numerosos cambios en el siglo XXI: por la crisis financiera de 2008, el impulso y la «crisis» de la globalización, la amenaza terrorista, el cambio climático, la aparición de populismos y noticias falsas, etc. Todo ello, coronado por la pandemia del coronavirus.

El impacto de la COVID-19 promete ser mayor de lo esperado dado que sus consecuencias se extienden a numerosos ámbitos: sociales, económicos, políticos, etc. Además, cabe esperar que de él se deriven consecuencias estructurales más a largo plazo: transformación de las estrategias a nivel nacional y europeo y, por supuesto, en las relaciones internacionales. ¿Habrá alguna potencia que se erija definitivamente en el actor hegemónico? ¿Se perfilará más claramente un liderazgo de China o Estados Unidos? ¿O seguiremos asistiendo a un tablero mundial apolar?

Para encontrar respuesta a estas preguntas, se tratará de analizar qué medidas se han tomado desde las instituciones de la Unión Europea; qué cuestiones se han puesto de manifiesto; qué cambios cabría esperar en las relaciones internacionales en cuanto al papel de la UE en la ya larga Titanomaquia entre Estados Unidos y China.

Palabras clave:

Medidas de la UE, soberanía, ciudadanía, sociedad internacional.

***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.

Quo vadis Europe?

Abstract:

International Society is going through many changes in the 21st century: because of the 2008 financial crisis, the rise and fall of globalisation, terrorism, climate change and an increase in populism and fake news. All these facts can be wrapped up by the COVID-19 pandemic.

It seems that the consequences of COVID-19 will be far greater than expected, given its repercussions in different areas: social, political, economic, and one could even expect that there will be structural consequences in the long run: with the transformation of national and European strategies and of course of international relations. Will there be a definitive global leader? Will China or the United States become this leader? Or will we live in a world without leadership?

In order to try to answer these questions, the following aspects will be analysed the measures the European Union has taken; the problems have arisen; and the changes have taken place in the international scene in what concerns the EU and the long «Titan fight» between the United States and China.

Keywords:

EU measures, sovereignty, citizenship, international society.

Momento de cambios en la sociedad internacional

La finalidad del presente artículo es arrojar un poco de luz y esperanza sobre el proyecto de integración europeo, frente al aluvión de críticas y a la prensa desesperanzadora que parecen augurar, una crisis más, el fin de la Unión Europea. Un proyecto que ha permitido el mayor periodo de paz y prosperidad en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

La actual situación internacional podría parecerse a la Titanomaquia que relata Hesíodo en su Teogonía¹: la lucha por el poder entre los dioses Titanes, asentados en el monte Otrís, contra sus descendientes, los dioses que nacieron de Crono, asentados en el monte Olimpo. Esta guerra se prolongó hasta que finalmente Zeus decidió acudir a las profundidades del tártaro para solicitar la ayuda de los exiliados y desterrados. Trasladando esta alegoría al mundo actual, China podría ser representada por los Titanes y Estados Unidos podría ocupar el lugar de los dioses olímpicos. Pero ¿qué papel le quedaría a la vieja Europa?

La sociedad internacional actual se caracteriza por ser interdependiente, compleja, con pluralidad de actores y con organizaciones de cooperación a nivel internacional y regional. Se trata de una sociedad con una estructura esencialmente compleja y con unos niveles de interdependencia muy por encima de los que se han conocido hasta la fecha.

Partiendo de este contexto, la Unión Europea no sería más que una pieza más en este tablero mundial. Dada la complejidad y las particularidades del modelo de integración europeo, podría resultar esclarecedor hacer una primera aproximación a su modelo de integración: explicando por qué tiene un carácter *sui generis*.

Entre los tipos de organizaciones internacionales están las de coordinación (como el Consejo de Europa) y las de integración (como la UE, en las que los Estados ceden voluntariamente competencias propias a las instituciones para que sean estas las que actúen/legislen). Aunque la UE pertenece al segundo tipo, se trata de un modelo *sui generis*² que está a caballo entre una organización internacional clásica de integración y un Estado federal. Quizá la fórmula más acertada para explicar este particular modelo

¹ HESÍODO. *Teogonía*. Madrid: Alianza Editorial, reimpresión 2017, p. 62.

² DÍEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 17.ª edición, 2009.

sea la empleada por John Mc Cormick³, quien alude a un modelo de Gobernanza Multinivel en el sentido de: 1) gobernanza, como un proceso de toma de decisiones; que es 2) multinivel, es decir, que se ejerce la autoridad entre varios actores (a nivel local, regional, nacional y supranacional).

Este punto de partida conlleva una complejidad y unas consecuencias mayores de lo que a primera vista podría parecer. Al requerir la intervención de numerosos actores, los procesos de toma de decisiones y los modos de actuar se alargan y vuelven más complejos. Así una inicial legitimidad de las instituciones se acaba traduciendo en una mayor lentitud y complejidad en su funcionamiento⁴. Ello, a su vez, dificulta que la ciudadanía comprenda por qué se ha ideado un sistema tan sumamente complejo, por encima incluso de las instituciones nacionales.

Esta complejidad funcional tiene su razón de ser en:

- El Principio de doble legitimidad sobre el que se basa: tanto de los ciudadanos europeos (representados en el Parlamento Europeo) como de los Estados miembros (representados en el Consejo Europeo y el Consejo de la UE).
- La representación de distintos intereses: de los ciudadanos (en el Parlamento Europeo), de los Estados miembros (en el Consejo Europeo y el Consejo de la UE), de la Unión Europea (en la Comisión), de los movimientos sociales (el Comité Económico y Social) y de las regiones (Comité de las Regiones).
- El Principio de equilibrio institucional (art.13.2, Tratado de la Unión Europea).

De este modo, resulta un tanto entristecedor observar cómo la UE es objeto de furibundas críticas en momentos de crisis, quizá, entre otras causas, por una falta de comprensión de sus mecanismos de funcionamiento. Es precisamente esta legitimidad la que vuelve el sistema complejo. Si se decidiese simplificar el modelo, ¿acaso no caería un aluvión de críticas por su falta de legitimidad? Parece, pues, que legitimidad y rapidez están reñidos.

Bastaría con observar la «rápida reacción» frente al coronavirus por parte de países autoritarios⁵ (como Rusia, China o Singapur), frente a la reacción más «lenta» de países

³ MC CORMICK, John. *Understanding the European Union. A Concise introduction, The European Union Series*, 6th Edition, 2014, p. 15.

⁴ MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos, 8.^a edición, 2014, p. 172.

⁵ MARTÍNEZ BASCUÑÁN, María. «La vuelta al Leviathán», *El País*, 15 marzo 2020.

democráticos. Sin embargo, las apariencias engañan, dado que un análisis más profundo indica que no necesariamente los países autoritarios han gestionado mejor la situación⁶, sino que parece que el historial es mixto. Mayores garantías procedimentales conllevan inevitablemente mayor lentitud en la toma de decisiones. Además, a raíz de esta comparación con los regímenes autoritarios, ¿acaso querríamos en Occidente pasar por alto uno de nuestros insignes logros, como es el Estado de derecho y todos los avances que este ha conllevado para la protección de los ciudadanos? Quizá nos falte una mayor conciencia de las grandes aportaciones de Occidente a la humanidad.

¿Están la democracia y la UE realmente en crisis o es que no acabamos de comprender las consecuencias que conllevan las garantías democráticas y del Estado de derecho? Cabe esperar que, cuanto más garantista, más lento sea un procedimiento. Quizá si se desease una mayor rapidez (o funcionamiento más eficiente de las instituciones) sería precisa una nueva reforma de los tratados constitutivos, medida que sin embargo requiere largas negociaciones.

Por la lentitud de dichos procesos, quizá lo más eficiente a corto plazo sería mejorar los mecanismos de reacción rápida para casos de crisis o emergencias.

Esta aclaración de partida me parecía imprescindible, dado que resulta sorprendente «la facilidad con la que se opina sobre un tema tan complejo», especialmente en los medios de comunicación. Una simplificación de cuestiones tan complejas solo parece prometer pasar por alto elementos esenciales que no han sido analizados con detenimiento.

Medidas tomadas por la UE

En un primer momento, convendría hacer una breve referencia a las medidas que se han tomado desde las distintas instituciones de la Unión Europea.

La UE, como organización de integración que es, recibe sus competencias porque se las atribuyen los Estados. Así lo dispone el fundamental artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Las competencias corresponden originariamente a los Estados, pues en ellos reside la soberanía. Ello no es óbice para que estos las cedan a una organización internacional

⁶ KLEINFELD, Rachel. «Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?», *Carnegie Endowment for International Peace*, 31 marzo, 2020.

como la UE. Precisamente para este fin se introdujo el art. 93 en la Constitución española.

Las competencias que los Estados decidieron ceder a la UE están recogidas en los arts. 3.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Pero, de nuevo, esto no es sencillo. No funciona como una lista, sino que se organiza mediante «categorías de competencias»⁷, es decir, se prevén distintos tipos de competencias y cada una funciona de manera diferente. Están las exclusivas (solo la UE las ejerce), las compartidas entre la UE y los Estados miembros y las de apoyo (en las que la UE solo coordina o complementa las acciones de los Estados).

Así, a la hora de ver a quién le corresponde una competencia, es preciso observar en primer lugar de qué tipo de competencia se trata, acudiendo a los distintos artículos (arts. 3.6 TFUE). A ello se añade que normalmente una materia suele abarcar distintos ámbitos. Así se ha visto con la crisis del coronavirus: afecta al ámbito sanitario, al mercado interior, al control de fronteras, a cuestiones económicas y financieras, etc.

Así como la unión aduanera o la política monetaria son competencia exclusiva de la UE (y, por ello, son directamente las instituciones las que toman decisiones, porque se atribuyó la competencia), en materia sanitaria es diferente. Está desglosada en dos: como competencia compartida (seguridad en materia de salud pública, art. 4.k TFUE) y como competencia de apoyo (es decir, la UE apoya y coordina la acción de los Estados miembros en materia de protección y mejora de la salud humana, art. 6.a TFUE).

El resultado es que, en materia de salud, no decide la UE sola (ya que no es una competencia cedida), sino que las cuestiones de seguridad corresponden de manera compartida a la UE y a los Estados miembros. Y, además, la UE debe coordinar y complementar la acción de los Estados, cuya actuación es prioritaria por el principio fundamental de la subsidiariedad.

Es decir, la responsabilidad primaria en la protección de la salud y de los servicios de salud sigue siendo competencia de los Estados miembros⁸, si bien la UE desempeña un papel relevante para armonizar las estrategias de los Estados en materia de salud. Por

⁷ MANGAS, A., *op. cit.*, pp. 2 y 69.

⁸ *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. «La salud pública». Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/49/la-salud-publica>

ello, se puso en marcha la estrategia sanitaria Salud para el Crecimiento, su programa de acción (2014-2020), y se ha creado un corpus de derecho derivado.

Y a ello se pueden añadir todavía otras cuestiones que permiten observar como no es tan sencillo de gestionar como pueda parecer en un primer momento. Se trata del carácter transversal de las medidas a adoptar, ya que una crisis como la actual afecta a numerosos ámbitos: económicos, sociales, de mercado interior, etc.

Ello explica que, ante la pandemia de la COVID-19, las primeras reacciones hayan sido sobre todo nacionales, normalmente la reacción más rápida.

No obstante, se ha producido una reacción por parte de las instituciones europeas. De entre las numerosas medidas adoptadas cabría destacar, sin ánimo de que se trate de una enumeración exhaustiva, las siguientes:

- Los mecanismos de ayuda puestos en marcha por la Comisión⁹ de Von der Leyen.
- Los mecanismos acordados por los Estados miembros en materia económica en la reunión de ministros de Economía y Finanzas de los países euro el 9 de abril de 2020, dado que no se había llegado a un acuerdo en el Consejo Europeo de 26 de marzo. Es el llamado Eurogrupo, la reunión de los Estados miembros del Euro a nivel de ministros.
- Las medidas acordadas en el Consejo Europeo del 23 de abril de 2020.

Con carácter general, las medidas europeas suelen abarcar distintos ámbitos temporales: el corto, el medio y el largo plazo.

A continuación, se van a desgranar las principales medidas adoptadas en los tres momentos indicados:

1. Medidas del Eurogrupo del día 9 de abril de 2020¹⁰, que se podrían considerar medidas más corto plazo. Tal y como comunicó Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, tras el acuerdo del Eurogrupo, se acordaron tres redes de seguridad:
 - a) Ayuda a los Estados a través de mecanismos ya existentes. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, que se creó durante la crisis financiera), mediante una línea de crédito precautorio de 200 000 millones de euros.

⁹ Comunicado de prensa del 8/4/2020.

¹⁰ Council of the EU, Comunicado de prensa 225/20 10/4/2020, «Statement by the President of The European Council Charles Michel».

- b) Un instrumento temporal de solidaridad para ayudar a los trabajadores. Se canalizaría a través de préstamos concedidos en condiciones favorables para los Estados miembros para proteger a los trabajadores afectados por la crisis. A través del mecanismo de la Comisión Sure (100 000 millones de euros).
 - c) Un tercer mecanismo para apoyar a las empresas (pymes) a salir de la crisis, mediante la creación de un fondo de garantía paneuropeo, dependiente del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con 200 000 millones de euros.
2. Medidas de la Comisión del 8 de abril de 2020¹¹:
- a) Medidas de salud pública: para facilitar el suministro de equipamiento médico y de protección, se recibirá de China. En base al principio de solidaridad, para apoyar los sistemas de salud nacionales, la Comisión movilizó el 2 de abril 3000 millones de euros del presupuesto europeo, que se canalizarán, entre otros, a través del Instrumento de Apoyo de Emergencia. Se prevé crear, además, el primer Plan de Acción conjunto para investigación e innovación ERAvsCorona, para una actuación coordinada entre la UE y los Estados miembros.
 - b) Medidas de control de fronteras: con la reintroducción de controles en las fronteras interiores, asegurándose la circulación de bienes esenciales a través de corredores verdes. Con la restricción de viajes no esenciales de terceros Estados a la UE hasta el 15 de mayo; acompañado de vuelos de repatriación de hasta 350 000 europeos desde terceros Estados, gracias a los esfuerzos consulares de 15 Estados miembros y Reino Unido.
 - c) Medidas socioeconómicas para apoyar los sistemas de salud, a las empresas y trabajadores. Para ello, se adoptó un primer paquete de medidas los días 13, 19 y 20 de marzo, entre ellas el Coronavirus Response Investment Initiative (CRII), con 37 000 millones de euros, para dar liquidez a las pequeñas empresas y a los sistemas sanitarios. Con un segundo paquete de medidas del 2 de abril, destacando el sistema SURE para hacer frente al desempleo, dará hasta 100 000 millones de euros en préstamos. Además, se acordó destinar recursos de los fondos estructurales ya existentes, y crear el Instrumento de Apoyo de Emergencia para el sector sanitario como instrumento de solidaridad europeo.

¹¹ European Commission. *Novel Coronavirus Crisis State of play of Measures taken by the Commission*.

- d) Medidas de respuesta internacional a través del Team Europe Approach, que movilizará recursos europeos para ayudar a socios a hacer frente a la crisis de coronavirus.
- e) Medidas de lucha contra la desinformación: identificando desinformación y apertura de un portal de internet sobre la materia.

Como medidas a medio plazo se encontraría una financiación adicional a través de: el Marco Financiero Plurianual (MFP), o bien a través de la creación de un Fondo de Recuperación temporal para inversiones. Serían medidas que tardarán más en ponerse en práctica. Finalmente, en el Consejo Europeo del 26 abril se acordó que se crearía un Fondo de Recuperación dependiente del MFP 2021-2027.

3. Medidas adoptadas por los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo del 23 de abril de 2020¹² (cuarta reunión del Consejo Europeo a raíz de la pandemia). De nuevo, sin ánimo de ser exhaustiva, en esta reunión se llegó a un acuerdo sobre varias cuestiones:

- a) Levantamiento de las medidas de contención.
- b) Hoja de ruta de recuperación (en cuatro áreas claves: mercado interior, esfuerzo inversor, acción exterior de la UE, resiliencia y gobernanza de la UE).
- c) Aprobación de las tres redes de seguridad (540 000 millones de euros para Estados miembros, trabajadores y empresas) acordadas en el Eurogrupo.
- d) Acuerdo para crear un Fondo de Recuperación (la cuestión es «cómo» la Comisión Europea realizará propuesta).

Se añaden medidas de apoyo a tratamientos y vacunas con 140 millones de euros, se ha modificado el presupuesto europeo en curso (el Marco Financiero Plurianual para destinar recursos de los Fondos Estructurales para apoyar los sistemas sanitarios) y se han flexibilizado los criterios macroeconómicos.

4. Medidas adoptadas por los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo extraordinario del 17 a 21 de julio¹³: se llegó a un acuerdo para destinar fondos a través de:

¹² Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/04/23/>

¹³ Consilium. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

- a) Un presupuesto a largo plazo, el MFP 2021-2027 dotado de más de 1,8243 billones de euros.
- b) Crear un mecanismo, el llamado Next Generation EU, que destinará 750 000 millones de euros a la recuperación de la COVID-19. Según dicho acuerdo, la Comisión podrá adquirir empréstitos en los mercados por un importe máximo de 750 000 millones de euros. Estos importes disponibles se asignarán a siete programas distintos:
 - Mecanismo de Recuperación y resiliencia (672 500 millones de euros).
 - REACT-EU, con 47 500 millones de euros.
 - Horizonte Europa, con 5000 millones de euros.
 - Invest EU, con 5600 millones de euros.
 - Desarrollo Rural, con 7500 millones de euros.
 - Fondo de Transición Justa (FTJ), con 10 000 millones de euros.
 - RescEU, con 1900 millones de euros.

Dentro de este acuerdo, destaca el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es su eje central y tendrá una dotación financiera de 672 500 millones de euros. Para recibir apoyo de dicho mecanismo, se acordó que será preciso que los Estados miembros presenten sus programas de reformas e inversiones hasta 2016. El plazo para presentarlos es del 15 de octubre hasta el 30 de abril de 2021.

A ello se añade la necesidad de agilizar los mecanismos de reacción rápida (el llamado IPCR) para reaccionar de manera coordinada ante amenazas sanitarias.

Se han mencionado tres ejemplos concretos de algunas medidas que se han adoptado desde las instituciones europeas. Sin ánimo de que se trate de una enumeración exhaustiva, y subrayando que estas decisiones se irán modulando/modificando según cambien los acontecimientos. Se puede observar por ello que se está realizando una labor omnicomprensiva: atendiendo no solo a cuestiones sanitarias, sino a muchos otros ámbitos que se ven afectados como el mercado interior, las economías nacionales de los Estados, la situación de los trabajadores y empresarios, etc.

Queda patente que no se da la suficiente difusión a la labor que se realiza desde las instituciones (algunos académicos ya han subrayado la necesidad de medios de comunicación europeos que realicen esta labor). A ello se añade que esta información no es tan fácil de localizar (es preciso acudir a las páginas web oficiales,

algunas más sencillas que otras de manejar).

Resulta especialmente llamativo el escaso eco que toda esta labor ha tenido en los medios de comunicación (en la prensa española del día 24 de abril apenas hubo referencias a lo que se acordó en el Consejo Europeo del día anterior). Y, por desgracia, son más frecuentes las menciones al fin del proyecto europeo, de la eurozona¹⁴, críticas por las dificultades para llegar a un acuerdo o una actitud pesimista respecto del proyecto europeo. En general, son más frecuentes las voces negativas que positivas respecto del proyecto. Si bien se puede mencionar la visión esperanzadora de algunas voces¹⁵ como la de Ignacio Torreblanca.

De nuevo es preciso deslindar las dos dimensiones: el funcionamiento institucional del papel de los dirigentes¹⁶. Tal y como lo señalara, en su momento, el profesor de la Sorbona Pierre Renouvin: el factor humano, concretamente de los dirigentes, juega un papel esencial.

Como medidas a largo plazo, estarían probablemente la inversión para mejorar los sistemas de salud, la investigación de una vacuna, la mejora de los sistemas de reacción rápida, el posible inicio de una unión fiscal¹⁷ (si se llegase a un acuerdo sobre la emisión de deuda conjunta) o el inicio del camino hacia una unión sanitaria.

Algunas de las preguntas que se plantean es si a largo plazo se acabará desembocando en una unión sanitaria y/o unión fiscal. Sería lo deseable, teniendo en cuenta que el proyecto europeo ha avanzado históricamente a golpe de crisis.

Un ejemplo cercano fue la crisis financiera que forzó a poner en marcha tres mecanismos:

¹⁴ WOLF, Martin. «Why the ECB can save the Eurozone», 21 abril 2020; o el artículo de Wolfgang Münchau, «How the next eurocrisis could unfold», *The Financial Times*, 12 abril 2020.

¹⁵ TORREBLANCA, Ignacio. «Adiós a la Unión Europea», *El Mundo*, 19 abril 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2020/04/19/5e9adf5bfc6c832b608b4580.html>

¹⁶ NAÍM, Moisés. «Problemas grandes, dirigentes pequeños», *El País*, 19 abril 2020.

¹⁷ MARTÍNEZ-MAILLO TORIBIO, Fernando. «No habrá eurobonos o coronabonos sin unión fiscal», *El Mundo*, 18 abril 2020.

1. Un instrumento de asistencia financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).
2. Los mecanismos de supervisión fiscal de los presupuestos nacionales —el llamado Semestre Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento—.
3. La creación de autoridades europeas de supervisión, como germen de una unión bancaria.

¿Qué supone? ¿Qué se puede deducir de todas estas medidas?

Se podrían extraer varias conclusiones:

Sobre el funcionamiento de la UE

1. La primera sería que la Unión Europea sí funciona: es un mecanismo de toma de decisiones, crea un marco institucional para facilitar la toma de decisiones. Sería como culpar a una mesa de reunión cuando no se llega a un acuerdo. Cuestión diferente es que no haya voluntad política por parte de los dirigentes para llegar a un acuerdo. Es decir, parece que en las relaciones internacionales es preciso no pasar por alto el factor humano. Tal como lo sostiene el insigne profesor Pierre Renouvin¹⁸: «Es preciso tener en cuenta los objetivos de política exterior y las preferencias de los hombres de Estado, pues cuando la diplomacia no tiene en cuenta estas profundas fuerzas, se arriesga a sufrir una catástrofe». Del mismo modo que empleó este argumento para explicar el resultado de las negociaciones de paz tras la Primera y Segunda Guerras Mundial, la situación actual no es muy distinta. De ahí que en el rumbo de la historia sea importante no pasar por alto este factor.

A ello convendría añadir una explicación sobre la lentitud y complejidad en la toma de decisiones, dado que son consecuencia de la legitimidad del proyecto. Ello no excluye que quizá sea conveniente una reforma de los tratados constitutivos que simplifique los procedimientos. Pero quizá sí sea conveniente que los ciudadanos comprendan el porqué de dicha complejidad. De este modo aparecería la

¹⁸ Pierre Renouvin, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Sorbona. *Historia de las Relaciones Internacionales (Siglos XIX y XX)*. Madrid: Akal 1998, p. 647.

disyuntiva: proceso rápido con menos instituciones y menos legítimo; o proceso lento (con más instituciones) pero más legítimo.

Por ello quizá se podría recalcar la conveniencia de no olvidar la imagen completa (o incluso difundirla). Quizá se podría tomar un poco de distancia o perspectiva histórica que nos ayudase a comprender como, una vez más, nos encontramos ante uno de los numerosos escollos con los que se ha cruzado el proyecto europeo desde su creación.

2. La segunda sería: en momentos de crisis, no conviene olvidar los logros. Parece conveniente que se difunda una imagen completa del proyecto europeo, de sus logros hasta la fecha. Y es que, en momentos de crisis, se corre el riesgo de que la mayoría de los ciudadanos se fijen en lo que va mal y pasen por alto los numerosos hitos.

De entre los muchos logros de la UE existen tres que merecen especial mención:

- a) Con el proyecto de la UE es la primera vez en la historia en que toda Europa se compromete a un ejercicio conjunto de integración que ha favorecido una mayor conciencia colectiva¹⁹, aunque todavía reducida.
- b) A pesar de las crisis recurrentes y del euroescepticismo, en ningún momento de su historia ha sido Europa tan pacífica²⁰ ni ha estado tan integrada como hoy, ni con una mayor conciencia como región.
- c) Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, las dos guerras mundiales fueron de origen europeo. A raíz de las históricas luchas de poder en el continente europeo aparecieron intentos de mantener el equilibrio que evitasen el conflicto directo. Estos fracasaron antes de llegar a los cuarenta años. Primero el sistema Metternich (1814-1848) y luego el sistema de equilibrio europeo o sistema bismarckiano (1871-1890). Ninguno de los dos duraría más de cuarenta años, mientras que hoy la UE va camino de los sesenta años de paz en el continente europeo (contando desde la entrada en vigor de la CECA, el 23 de julio de 1952). Situación sin precedentes y que conviene no perder de vista.

De ahí que las propuestas unificadoras de Europa no fuesen una novedad cuando nacieron las Comunidades Europeas, sino que estos intentos han

¹⁹ MC CORMICK, John, *op. cit.*, pp. 2 y 25.

²⁰ MC CORMICK, John, *op. cit.*, pp. 2 y 31.

sido una constante a lo largo del tiempo. Y, sin embargo, nunca han llegado a dar su fruto ni a aportar la estabilidad que conocemos actualmente. Así, la unificación, o por lo menos un sistema común de gobierno (una gobernanza), nació como un medio para alcanzar la paz. De ahí la importancia de la labor de las instituciones para que los ciudadanos europeos tomen conciencia de estos logros y se subraye más lo que nos une por encima de lo que nos diferencia.

3. La tercera es que las diferencias entre los Estados miembros van a permanecer²¹ (no son señal de una crisis interna) y el proyecto europeo no aspira a suprimirlas. El proyecto de integración europeo no aspira a homogeneizar ni suprimir los Estados nación, se basa en ellos. Las diferencias entre naciones seguirán presentes durante mucho tiempo: con los países de Europa Central, la herencia del comunismo, las divisiones este-oeste en Alemania y norte-sur en Italia, así como numerosas diferencias económicas y culturales que complican la «identidad europea». Las diferencias, rivalidades, sospechas y estereotipos florecen periódicamente, especialmente con cada nueva crisis. Pero ello no debe ser óbice para subrayar una identidad común europea basada en una serie de valores y prioridades compartidos.

La importancia de acuerdo dentro de las instituciones europeas: si no se actúa sobre la base de la solidaridad, el proyecto europeo corre el peligro de verse amenazado por el populismo²² (tal como ya ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial).

Sobre la soberanía nacional

La soberanía²³ es un concepto que planea en el fondo de muchos debates actuales.

Actualmente la soberanía reside en los Estados, es la llamada *soberanía nacional o popular*. Pero esta ha sido el resultado de un proceso de evolución desde la «soberanía

²¹ MC CORMICK, John., *op. cit.*, pp. 2 y 31.

²² Entrevista de Emmanuel Macron en el *Financial Times*, el 16 de abril de 2020, Victor Mallet y Roula Khalaf.

²³ DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *op. cit.*, pp. 2 y 276. Acuñado inicialmente por Jellinek, soberanía entendida como «derecho a ejercer las funciones de Estado en plena independencia e igualdad con otros Estados».

absoluta»²⁴ de Jean Bodino. Posteriormente, con las revoluciones liberales, mutó hacia un nuevo concepto, la «soberanía nacional»²⁵, en la que se basó el derecho de sufragio restringido. Finalmente, se acabaría acuñando el concepto de «soberanía popular»²⁶.

Del mismo modo que el concepto de soberanía cambió a la par de los acontecimientos que se produjeron entre los siglos XVIII y XIX. ¿No sería factible que ante los cambios acaecidos en el siglo XXI se produzca una nueva transformación del concepto para ajustarse a la situación?

Esta realidad sería que hoy la soberanía sigue residiendo en los Estados, pero se están produciendo dos cambios fundamentales:

1. La cesión de competencias soberanas de los Estados a las organizaciones internacionales.
2. La aparición de nuevos ámbitos de actuación como el ciberespacio que plantean como delimitar la soberanía.

A largo plazo podríamos estar asistiendo a una reformulación del concepto de soberanía (quizá incluso añadiendo la dimensión de una «cibersoberanía» más difusa) e incluso, ¿cabría hablar de una soberanía europea gracias a la existencia de un Parlamento Europeo?

La relevancia de la soberanía es que es la base del orden internacional actual (desde la Paz de Westfalia, 1648, en que se proclama como principio y en la que aparece el Estado como forma de organización política básica). Los cambios están llevando a cuestionar su existencia y a reformular el concepto. Ejemplo de ello es el concepto de *responsabilidad de proteger* de la ONU. Hoy se estaría viendo modulada por: la aparición de nuevos espacios —el ciberespacio—; la globalización; la fuga de competencias del Estado nación hacia el exterior (a organizaciones de integración regionales) y hacia el interior (hacia las regiones).

²⁴ Jean Bodino, en *Los seis libros de la república*, perfila el concepto de soberanía absoluta. Atributo del Estado moderno, en el que el poder era de origen divino y no estaba limitado por la ley.

²⁵ Soberanía nacional. Concepto acuñado por Sièyes en *¿Qué es el tercer Estado?*. Se entiende que la soberanía reside en «la nación como conjunto de personas pasadas y venideras».

²⁶ J. J. Rousseau: en el sentido de que el pueblo es el soberano, de él emana la ley, de modo que nacería el derecho de sufragio universal.

A ello se añadiría que se está produciendo una doble fuga de soberanía²⁷ hacia los niveles supranacional y regional: hacia fuera (identidad europea, aún reducida) y hacia dentro (a nivel regional).

Sobre el papel central de la ciudadanía

Actualmente, uno de los dos tratados base de la UE, el Tratado de la Unión Europea, recoge por primera vez una regulación extensa de la ciudadanía europea²⁸. Se introduce por primera vez con el Tratado de Maastricht en 1992 y se clarifican los derechos en el art. 20 TFUE, tras la última modificación del Tratado de Lisboa.

1. Con carácter general, para que se cree un sentimiento de nacionalidad, se requieren una serie de elementos:
 - a) Elementos subjetivos (un sentimiento de identidad colectiva, esencial para que haya una verdadera democracia).
 - b) Elementos objetivos (una lengua, historia y cultura comunes).

Una particularidad de la ciudadanía europea es que existe un desajuste entre el papel, la realidad y el sentimiento: jurídicamente se reconoce una ciudadanía europea, ya existe un sustrato cultural y valores comunes que permiten hablar de un «europeísmo», pero el tercer elemento es el que falta: el sentimiento o la conciencia europea, dado que esta es todavía reducida (entre otras razones, por el llamado *déficit de conocimiento*).

Todavía hoy es reducida la opinión pública favorable a la UE, o la conciencia de ser europeo. Así se manifiesta a través de los Eurobarómetros (el Eurobarómetro es el servicio de encuestas de la UE que mide la opinión pública en cuestiones relativas a la integración europea.) Respecto de la situación actual, se podrían mencionar dos momentos:

- En el Eurobarómetro de primavera de 2019²⁹, un 45 % de los encuestados tenían una imagen positiva de la Unión Europea (frente a un 17 % que se declaraba en contra, y un 37 % neutral). Arrojaba los mejores resultados desde 2014.

²⁷ MC CORMICK, John, *op. cit.*, p. 2 (pp. 37 y 38).

²⁸ MANGAS MARTÍN, A., *op. cit.*, pp. 2 y 143.

²⁹ Spring Estándar Eurobarometer 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4969

- En el Eurobarómetro de 20 abril de 2020³⁰, durante la pandemia de la COVID-19. La situación ha cambiado, pero, aun así, un 52 % de los encuestados manifestaba tener confianza en la UE, mientras que un 40 % manifestaban no tener mucha confianza³¹ en el proyecto. Si bien no se deja de subrayar que la confianza en las instituciones suele descender más tarde³², como ocurrió con la crisis económica y financiera de 2007 (se mantuvo estable entre 2007-2009 y luego descendió).
- 2. Otra cuestión que influye en la opinión pública es el déficit de conocimiento³³. Así lo han demostrado sucesivos Eurobarómetros entre 2000 y 2011, en los que era mayor el número de ciudadanos que afirmaban saber poco sobre la UE, sus políticas e instituciones. A ello se añaden los datos del Eurobarómetro³⁴ de junio de 2020, que recogía que el 41 % de los encuestados reconocía desconocer las medidas adoptadas por la UE ante la COVID-19.
- 3. A continuación, cabría hacer una comparación entre el sentimiento nacional y un sentimiento de europeísmo, dado que los dos se pueden crear. Una nacionalidad se basa en una serie de elementos:
 - a. Una realidad común lingüística, histórica, cultural.
 - b. Una imaginaria común.
 - c. Un sentimiento nacional (elemento emocional y voluntarista). Un «europeísmo» o ciudadanía europea también se basa en una serie de elementos, como ya se ha mencionado antes.

Tal y como ocurrió en Alemania e Italia, donde se creó el sentimiento nacional alemán e italiano³⁵ tras la unificación de los respectivos países, también podría crearse un europeísmo. En estos dos casos se creó primero la nación política y luego el sentimiento nacional. Así quedó plasmado con la famosa frase de G. Mazzini: «Hemos creado Italia, ahora tenemos que crear italianos».

³⁰ Eurobarometer, *public opinion in the times of COVID*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-20042020.pdf>

³¹ Eurobarometer 20 abril 2020, p. 6. «Trust in the European Union».

³² Eurobarometer 20 abril 2020, p. 3.

³³ MC CORMICK, John, *op. cit.*, p. 2 (p. 100, Box 5.1 «The knowledge deficit»).

³⁴ Eurobarometer junio 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis/report/en-covid19-survey-report.pdf

³⁵ Tras las unificaciones de Alemania e Italia en 1871 y 1860, respectivamente.

La diferencia de estos dos casos respecto del europeísmo es que el sustrato cultural y de valores ya existe. Por ello, quizá la labor que estaría pendiente no sería tanto la de crearlo como la de fomentar una mayor conciencia o sentimiento europeo.

4. La realidad del europeísmo:

- a) Actualmente se puede hablar de una identidad europea realizada por consentimiento mutuo a lo largo del tiempo³⁶: se basa en la tradición grecorromana, cristiana, y cuenta con aportaciones de los pueblos bárbaros.
- b) Existen, además, un conjunto de valores³⁷ que nos confieren una identidad distinta y unificada. Los cuatro elementos claves de este europeísmo son, según John Mc Cormick:
 - Valores políticos: basados en el Estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos.
 - Valores económicos, como el capitalismo, el libre mercado, la redistribución de la riqueza.
 - Valores sociales: en general suele haber acuerdo en distintos ámbitos, pero todavía persisten grandes diferencias sociales (por las diferencias lingüísticas, culturales, etc.).
 - Una visión parecida en las relaciones internacionales en la que se apuesta por el multilateralismo, el uso del *smart power* (es decir, una visión liberal del sistema, frente a la tradicional perspectiva americana de defensa del interés nacional).

Es decir, se puede observar como existe dicho sustrato histórico y cultural común, pero el elemento que parece faltar es el sentimiento europeo. Dicho sentimiento europeo, aunque es incipiente, se podría fomentar. Pero la pregunta parecería ser: ¿cómo lograrlo? Quizá a modo de propuesta, podría resultar beneficiosa una mayor labor activa de las instituciones (con programas en educación y cultura como el ya existente Erasmus), junto con la de unos medios de comunicación europeos (que todavía no existen pero que podrían dar a conocer más labor que se realiza), o una mayor labor de difusión por parte del mundo académico, etc.

³⁶ CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *Breve Historia de Europa*. Madrid: Alianza Editorial, tercera edición 2014, p. 8.

³⁷ MC CORMICK, John, *op. cit.*, p. 2 (pp. 40-42).

También se podrían extraer algunas lecciones del extinto Imperio austrohúngaro³⁸ (aunque se trata de casos diferentes, entre otros que el imperio estaba organizado como un Estado, mientras que la UE no lo es), que contaba con un sistema burocrático descentralizado que daba empleo a miles de ciudadanos a través de colegios, ayuntamientos, etc. Esto favoreció que se crease una cierta identificación con el imperio (a pesar de que los nacionalismos fueron uno de los factores que llevaron al asesinato de Francisco Fernando en Sarajevo y al estallido de la Primera Guerra Mundial). Por el contrario, la Unión Europea tiene un sistema muy centralizado y no está presente en la vida de muchos ciudadanos.

¿Quién gana en la Titanomaquia y dónde queda Europa en las relaciones internacionales?

La UE, ¿más o menos Europa?

Desgraciadamente, a cada nueva crisis que afrontan los países de la Unión Europea le suele seguir la correspondiente oleada de críticas y análisis negativos del proyecto europeo. Este artículo solo aspira a arrojar un poco de luz y de esperanza en un proyecto de integración que ha sido pionero en el mundo y que está permitiendo el mayor periodo de paz y prosperidad conocido hasta la fecha en el continente.

Las crisis son recurrentes y es «a golpe de crisis»³⁹ como la UE ha ido avanzando en su diseño institucional. Así ocurrió con crisis previas como:

- La crisis de 2008: llevó a que se pudiese en marcha el camino hacia una unión bancaria (e incluso se planteó una posible emisión conjunta de deuda, poniendo en marcha con ello una unión fiscal).
- La «enfermedad de las vacas locas» (encefalopatía espongiforme bovina⁴⁰), a finales del siglo XX dio un impulso a la coordinación en materia sanitaria: se empezó a dar prioridad a cuestiones sanitarias, se impulsó una mayor acción desde las instituciones y, entre otras cuestiones, se creó Agencia Europea del

³⁸ DE GRUYTER, Caroline. «Habsburg Lessons for an Embattled EU», *Carnegie Europe*, 23 de septiembre de 2016.

³⁹ Frase de Jean Monnet, 1973: «Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones que a esas crisis se den».

⁴⁰ «La salud pública», *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/49/la-salud-publica>

Medicamento (1995) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (2005).

1. Al margen de todos los análisis y datos, quizá se pueda esperar que estemos ante un cambio gradual (igual que ocurrió con la crisis de 2008) provocado por la prolongada situación de confinamiento, lo que, es de esperar, dará un renovado impulso hacia la digitalización: con una expansión del teletrabajo, trabajo por turnos, alternancia de clases presenciales y *online*, aumento exponencial del comercio electrónico, etc. Y, además, conllevará la adopción de nuevas medidas de precaución sanitaria (una nueva forma de socializar en espectáculos públicos y aglomeraciones) con la aparición de nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las próximas pandemias.
2. Futuro de la UE. Visión personal optimista basada en los logros⁴¹ de la Unión Europea hasta la fecha. Se ha creado un mercado interior (con libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales), con mecanismos de gobernanza para la toma de decisiones, y sobre todo es preciso recordar que estamos asistiendo al mayor periodo de paz y prosperidad que ha conocido el continente europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Desde sus orígenes, la UE ha atravesado ya varias crisis y etapas de euroescepticismo que no han llevado a su desaparición. Las nuevas amenazas y retos llevan a que se cuestione el proyecto constantemente. Crisis que se podrían aprovechar para hacer un sano ejercicio de autocrítica que permita mejorar los mecanismos. Todo ello sin perder de vista todo lo bueno que ha venido de la mano de este proyecto.

Quizá los mayores retos a los que se enfrenta hoy la Unión Europea sean: la ausencia de una sólida identidad europea (ya existe como tal, pero falta fomentar el sentimiento), un funcionamiento poco eficiente de las instituciones, así como la insuficiente comunicación y presencia con los ciudadanos.

3. Finalmente, se podría añadir que el mundo más «digital post primera pandemia» hacia el que nos dirigimos plantea nuevos retos en materia ciberseguridad. Puede ofrecer una nueva oportunidad a la Unión Europea para ser pionera en: materia

⁴¹ PIRIS, Jean-Claude. *The Future of Europe, Towards a two speed EU?*. Cambridge University Press, 2012.

regulatoria, regulando las nuevas actividades (que van a aumentar exponencialmente), con medidas para protección de los más débiles (como el derecho a la privacidad y a la protección de datos), medidas de lucha contra los comportamientos delictivos (ciberespionaje, ciberterrorismo, etc.).

Así se afirmó en un artículo publicado por el ECFR⁴²: podría estar a la cabeza con su ejemplo —regulando en cuestiones de privacidad— con impuestos digitales o liderando debates como la inteligencia artificial o la lucha contra la desinformación. Pero le falta sacar más rédito de su poder blando y económico y alinearlo con sus intereses y prioridades de política exterior.

La sociedad internacional. ¿Será la misma o asistimos a un cambio?

Como no cabía esperar menos, en estos últimos meses son muchas las teorías que han aflorado sobre el futuro papel de Europa. Desde la idea de que el mundo será parecido al anterior, pero con una aceleración en los cambios⁴³ (seguiremos en un *post-American world*, con una sociedad anárquica y con pérdida de impulso de proyecto europeo, en el que el alejamiento EE. UU.-China se agudice por la desconfianza y el mayor «desacoplamiento»). Otros consideran que asistiremos al inicio de una hegemonía china. Resulta especialmente interesante el análisis de Ian Bremmer, para quien esta pandemia ha sido un ejemplo más de la falta de liderazgo a nivel mundial, en lo que él llama un *G-0 World*⁴⁴. O la ya conocida versión de Joseph Nye Jr., según la cual Estados Unidos tendrá que aprender a compartir el poder con otros grandes actores a través de una estrategia inteligente⁴⁵ (en la que tendrá que aprender a tejer alianzas). O lo que Fareed Zakaria ha llamado *post-American World*⁴⁶ (con el inicio de una hegemonía china).

Mi opinión personal no es tan rupturista, sino que considero que se producirá una transición moderada basada en:

⁴² HOBBS, Carla. «The EU as a digital regulatory superpower: Implications for the United States», *ECFR*, 8 abril 2020.

⁴³ HAASS, Richard. «The pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It», *Foreign Affairs*, 7 abril 2020.

⁴⁴ Entrevista a Ian Bremmer, presidente de Eurasia Group y GZero Media, en *Financial Times*, abril 2020.

⁴⁵ NYE JR., Joseph S. *The Future of Power*. New York: Public Affairs 2011, p. 204.

⁴⁶ ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Norton, 2008.

- a) Una sociedad internacional basada en tres grandes actores: Estados Unidos, China y la UE (esto condicionado a que sepa explotar mejor sus recursos de poder).
- b) En la que se institucionalizarán sistemas permanentes para hacer frente a las próximas pandemias (igual que ocurrió con la crisis financiera).
- c) Con la oportunidad para la UE de convertirse en el tercer gran actor del tablero mundial. Lugar que le corresponde por su población, su peso económico y el gran *soft power* que tiene pero no explota. Este *soft power* se basa en el gran atractivo que sus valores y cultura ejercen a nivel internacional, pero del que todavía no ha sabido sacar el rédito correspondiente.

El papel de la UE como contrapeso a los dos poderes requerirá una hábil estrategia para convertirse en un interlocutor fiable y con *auctoritas* ante EE. UU. y China, papel que correspondería desempeñar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell. Quizá incluso siendo un amigo prudente con los dos. En línea con el sabio consejo que en su momento dio Alfonso V El Magnánimo de Aragón⁴⁷. Ante la pregunta de a quién apoyar entre dos enemigos enfrentados (como hoy Estados Unidos y China), recomendó: «tener a ambos por amigos, pero precaviéndose de los dos como si fuesen enemigos».

Esta política de principios de moderación y prudencia se ve reflejada en cierto modo en la Estrategia Global de la UE de 2016, que adopta un pragmatismo de principios (consistente en rebajar las aspiraciones para adoptar un enfoque más realista).

Asistimos a cambios

1. Cambio en el modo de ejercer el poder, el *smart power*⁴⁸ (o estrategia de poder inteligente): Ya no basta con tener en cuenta el poder duro (económico, militar, etc.) y el poder blando (valores, cultura, política exterior), sino que conviene usar todos los resortes del poder (especialmente el poder blando y económico en esta era de la información), combinando los dos en lo que Joseph Nye Jr. ha llamado *smart power*.

⁴⁷ OCHOA BRUN, Miguel Ángel. *Historia de la Diplomacia Española*, vol. 2, p. 168: «Ambos pro amicis habendos, sed nihilo secius ab ambobus tamquam ab inimicis cavendum», con motivo de la guerra entre Nicola Picinni y Francesco Sforza.

⁴⁸ NYE JR., Joseph S., *op. cit.*, pp. 19 y 209.

Si se adopta una perspectiva a largo plazo, el concepto de poder ha pasado por una evolución similar a la de la soberanía (en cuanto a su naturaleza y concepto), hasta llegar al concepto más global de *smart power*.

2. A ello se añade que se está produciendo una difusión de poder⁴⁹ por dos factores:
- a) La aparición del ciberpoder: el poder tradicional se ejerce en un nuevo ámbito, el ciberespacio.
 - b) La proliferación de otros actores: empresas transnacionales, ONG, grupos terroristas, etc.

Antes de la revolución de la información el poder se ejercía en espacios físicos (terrestre, aéreo, marítimo, ultraterrestre, etc.) pero con los cambios recientes entra en escena un nuevo ámbito no tangible: el ciberespacio. Este espacio ofrece una serie de ventajas como: la difícil identificación de los actores o el fácil acceso y bajo coste de su utilización para actividades ilegales. A su vez facilita la difusión de poder: resulta más fácil actuar en el ciberespacio, así como crear, controlar y difundir información para lograr un comportamiento deseado. De ahí que conlleve nuevas amenazas: el cibercrimen, el ciberespionaje, el ciberterrorismo o la ciberguerra. La dificultad de controlar este nuevo espacio lleva inevitablemente a un mundo apolar.

Todo ello parece conducir inevitablemente a una readaptación de las estrategias a nivel nacional y europeo. La UE podría ser pionera en ciberseguridad y en la regulación del ciberespacio, frente a la desregulación de Estados Unidos⁵⁰ en defensa de los intereses de sus grandes empresas tecnológicas.

En España se están adoptando medidas tanto a nivel interno como externo. Así, cabe mencionar el papel activo que está desempeñando España a nivel europeo, que es un fiel reflejo de su histórico compromiso con el proyecto de integración con:

- La propuesta de crear un Fondo Europeo de recuperación y de la mutualización de la deuda.
- La apuesta por la solidaridad europea para salir de la crisis, así como la voluntad de promover una respuesta rápida, ambiciosa y coordinada.

⁴⁹ NYE JR., Joseph S., *op. cit.*, p. 15 (p. 113).

⁵⁰ HOBBS, Carla. «The EU as a digital regulatory superpower: Implications for the United States», *ECFR*, 8 abril 2020.

- El diálogo con Italia y Alemania⁵¹, el 20 de abril de 2020 (videoconferencia a nivel de secretarios de Estado para la Unión Europea) para la propuesta española de una estrategia europea de recuperación, para coordinar las estrategias de salida del confinamiento y que permita movilizar hasta billón y medio de euros para responder a las consecuencias económicas de la pandemia.
- La videoconferencia de ministros de Asuntos Exteriores de la UE⁵² (convocada por el alto representante, Josep Borrell) para coordinar la acción exterior de la UE en su respuesta a la COVID-19. En ella, la ministra González Laya abogó por un fortalecimiento de la cooperación multilateral, redoblando los esfuerzos de apoyo a África e Iberoamérica.

Se puede observar como España sigue apostando por un fuerte europeísmo y por la solidaridad para salir fortalecidos de la crisis.

Finalmente, y a la luz de todo lo anteriormente expuesto, se pueden extraer las siguientes conclusiones. La UE podría aprovechar esta nueva oportunidad para:

1. Llevar a cabo una reforma que agilice o simplifique sus mecanismos de gobernanza.
2. Realizar una mayor labor de comunicación con la ciudadanía europea: para que se fomente el sentimiento de identidad y una mayor comprensión sobre la UE y sus mecanismos.
3. Ser pionera en cuestiones de ciberseguridad: liderando este cambio de poder (igual que ya ha sabido hacer en la lucha contra el cambio climático).
4. En las relaciones internacionales podría aprovechar su poder real para erigirse en el tercer gran actor y ejercer de contrapoder entre Estados Unidos y China. Pero esto requeriría sacar mayor rédito de su poder blando, erigiéndose en una autoridad moral; a su vez ligado al nuevo papel que quiera/pueda desempeñar el alto representante, Josep Borrell. Sería lo que Joseph Nye Jr. llama *realismo liberal*⁵³, término que emplea para aludir a una estrategia de política exterior que:

⁵¹ Nota de prensa 059, del 20/4/2020, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁵² Nota de prensa 060, del 22/4/2020, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁵³ NYE JR., Joseph S. *op. cit.*, p. 15 (p. 231).

- a) Entiende los recursos de poder de un país y los usa prudentemente.
 - b) Combina poder duro y poder blando (la llamada *estrategia inteligente*).
 - c) Combina objetivos idealistas y realistas.
5. Todo ello sin olvidar el factor humano⁵⁴. Que una determinada situación histórica siga un rumbo u otro depende de muchos factores, siendo uno de los de mayor relevancia el factor humano. Las oportunidades dependen de cómo los dirigentes del momento sean capaces de explotarlas o no. Así se puso de manifiesto con la Primera y Segunda Guerra Mundial y así sigue siendo en el orden mundial actual, que, pese al cambio de circunstancias, no dista mucho de aquel en lo que al factor humano se refiere.

*Begoña Ochoa de Olza Amat**

Diplomática
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación

⁵⁴ RENOUVIN, Pierre, *op. cit.*, p. 647.

02/2021

28 de enero de 2021

Dalila Benrahmoune

Iyad Ghali: el emir de la yihad en el Sahel e instigador del futuro Estado Islámico

Iyad Ghali: el emir de la yihad en el Sahel e instigador del futuro Estado Islámico

Resumen:

La elaboración de un análisis sobre líderes yihadistas cuyo destinatario sea el público occidental debe sentar las bases sobre ciertos aspectos clave en ese tipo de liderazgo.

Este, a diferencia de otros, es un liderazgo estereotipado y minuciosamente perfilado desde hace más de quince siglos a la luz de la figura del profeta Muhammad. La especificidad de aquel radica en que el líder yihadista se comporta como un mero recreador del musulmán ideal, es decir, del profeta Muhammad.

Actualmente es Iyad Ghali el líder yihadista que encaja con mayor perfección en este modelo, lo que lo convierte en el primer candidato para liderar un nuevo Estado Islámico, que esta vez surgiría en el Sahel. Por ello, debemos considerar a Iyad Ghali como la principal amenaza yihadista en ciernes para Occidente, y especialmente para España.

Palabras clave:

Liderazgo yihadista, modelo profético, *itiba* (seguimiento al profeta), *jayria* (la supremacía de la umma musulmana), *rifq* (la indulgencia con los creyentes musulmanes), *itisam* (aferrarse a la religión de Alá).

***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.

Iyad Ghali: the emir of the Jihad in the Sahel e instigator of the future Islamic State

Abstract:

Developing an analysis of jihadist leaders aimed at the Western public should lay the groundwork for certain key aspects of jihadist leadership.

This, unlike others, is a stereotyped and meticulously profiled leadership for more than fifteen centuries considering the figure of the prophet Muhammad. The specificity of the former lies in the fact that the jihadist leader behaves as a mere recreator of the ideal Muslim, that is, of the Prophet Muhammad.

Currently, Iyad Ghali is the jihadist leader who best fits this model, which makes him the first candidate to lead a new Islamic State, which this time would emerge in the Sahel. That is why we must consider Iyad Ghali as the main jihadist threat budding for the West, and especially for Spain.

Keywords:

Jihadist leadership, prophetic model, ITIBA (following the prophet), JAYRIA (supremacy of Muslim umma), RIFQ (indulgence of the Muslim), ITISAM (Holding on to religion).

Introducción

Cualquier audiencia occidental debe tener presente un elemento esencial ante todo texto que considere el aspecto del liderazgo islamista. Este, a diferencia de lo que es habitual en Occidente, está estereotipado y minuciosamente perfilado desde hace más de quince siglos a la luz de un modelo, el de la figura del profeta Muhammad. En consecuencia, todos los líderes yihadistas e islamistas deben ser recreadores de dicha figura, ya que, para todo musulmán, sea o no yihadista, «Muhammad ha sido y es el modelo de musulmán ideal que todos los creyentes deben emular»¹. Una emulación y seguimiento (*itiba*) obligatorios según las fuentes del islam: «Quien obedece al Mensajero está obedeciendo a Alá» (*Sura de las mujeres*, versículo 80).

Por lo tanto, la excelencia de un líder yihadista y su relevancia radica en saber imitar el modelo profético en todas sus dimensiones, o, lo que es lo mismo, saber practicar *itiba*², ya que es el único camino para polarizar a su público.

Iyad Ghali es sin duda, en la actualidad, el líder yihadista maestro del *itiba*, por lo que con toda probabilidad dirigirá un resurgido Estado Islámico (EI), esta vez asentado en la subregión saheliana, al haber quedado descabezado tras la eliminación de Abu Bakr Al-Bagdadi. Por tal motivo, Iyad Ghali debe ser objeto de la máxima preocupación para los servicios de seguridad occidentales, especialmente para los franceses y españoles.

En el presente trabajo se analizan de forma pormenorizada las estrategias que elevaron al líder Ghali a niveles de éxito en el plano comunicativo y operativo.

El profeta Muhammad, un estereotipo de referencia para el liderazgo yihadista

Todo musulmán tiene interiorizado que la única garantía para entrar en el paraíso es seguir al profeta Muhammad y que el camino hacia la salvación pasa por obedecer y emular al profeta del islam: «Los musulmanes creen que Muhammad no solo recibió la revelación final de Dios destinada a la humanidad, sino que también aplicó a la perfección en su vida la revelación recibida. Muhammad ha sido y es el modelo de musulmán ideal que todos los creyentes deben emular»³.

¹ ESPÓSITO, John L. *El Islam 94 preguntas básicas*. Madrid: Alianza Editorial 2008.

² *Itiba* es el seguimiento y la emulación al profeta en todas sus dimensiones.

³ ESPÓSITO, John L., *op. cit.*

De forma semejante a lo que ocurriría con los Diez Mandamientos en el cristianismo, esta creencia no es una superstición ni mucho menos, sino que, por el contrario, seguir al profeta en todos los aspectos es un precepto islámico ante el que no cabe más que la obediencia. Es, por otra parte, un precepto bien definido y fundamentado por las fuentes del islam⁴.

En las primeras etapas del islam se escribieron numerosos libros que relataban la vida del profeta Muhammad, pero es el mismo Corán (68:4) el que describe como su propia persona es el ejemplo digno de seguirse: «Tienes un carácter magnánimo. Alguien preguntó a su esposa Aishah acerca de su carácter, y ella respondió: “¿Acaso no lees el Corán? Su carácter en sí es la explicación del Corán”». Es decir, todas las enseñanzas del Corán fueron implementadas por el profeta Muhammad en su vida cotidiana. En otras palabras, es el ejemplo viviente de cómo poner en práctica las enseñanzas divinas que comprende el libro de Alá.

Todo lo expuesto hasta ahora implica que los musulmanes, por convicción, esperan de sus líderes, como caudillos y figuras representativas que son, la recreación y el reflejo perfecto de la figura del profeta. Dicho de otra forma, confían en que ellos realicen *itiba*, el seguimiento y emulación del modelo profético en todas sus dimensiones.

Esta es la razón por la que se puede observar una preocupación extrema en todos los líderes islamistas y yihadistas de practicar *itiba*, ya que, quien mejor lo ejecute, más cerca del estereotipo del profeta se hallará. De esa forma captará toda la atención de la audiencia musulmana para, a continuación, subordinarla mediante la sugestión arrastrándola a la yihad y la carrera hacia *al-Tamkin* (empoderamiento) de la umma.

Estas características hacen del liderazgo islamista uno monolítico, perfilado desde hace más de quince siglos, que convierte a los líderes yihadistas en meros emuladores del modelo profético (Muhammad). En él, la excelencia radica en saber imitar y seguir al profeta en todos los ámbitos del comportamiento, tanto personales como públicos, y relacionarlos con su gran creación; la construcción del primer estado islámico.

Por lo tanto, el *itiba* y cómo practicarlo es lo que diferencia a los líderes yihadistas de otros dirigentes y la buena praxis de este es la que determina el grado de aceptación de

⁴ El Corán y la Sunna.

la audiencia a dicho líder, su éxito y el de su organización. Para transmitir su *itiba* a su audiencia, los líderes islamistas parten de dos premisas:

La primera es que el *itiba* requiere, como ya hemos expuesto anteriormente, la recreación de la figura del profeta en todas sus dimensiones. Esto se logra mediante el rastreo selectivo de recursos cuidadosamente estudiados de las fuentes del islam con la finalidad de licitar cualquier acto. La Sunna es especialmente útil en este sentido, ya que en ella se explica la vida del profeta de forma detallada en todos sus ámbitos.

La segunda premisa subraya que el liderazgo en general, y el del líder en su versión yihadista o islamista en particular, es un producto propagandístico como lo puede ser un *banner*, un panfleto o un *nasheed* yihadista. Esto se presenta sobre la base de tres características propias del mismo: una forma, un discurso y una proyección sobre el terreno.

La forma es la configuración externa con la que el líder pretende presentarse y publicitarse ante el mundo, y se proyecta desde su forma de vestir hasta los detalles más sutiles, como pueden ser la bandera utilizada por la organización que dirige o el nombre de la plataforma mediática que representa a su organización.

El contenido o discurso es el mensaje que el líder pretende transmitir y proyectar a su audiencia.

Y, por último, la proyección sobre el terreno, que es la parte operativa del líder y su organización.

Estas tres características constituyen el marco a través del cual los líderes yihadistas proyectan, escenifican y transmiten su *itiba* al público musulmán con la intención de sugestionarlo. Por lo tanto, son entornos que deben cuidar al máximo y no abandonar absolutamente nada al azar.

Iyad Ghali, el maestro seguidor del modelo profético (*itiba*)

Iyad Ban Ghali, o como le gusta que le llamen, Iyad Ban Ghali Ban Abi Bakr, apodado «Abu Al-Fadl»⁵, ha subrayado, en una de las escasas y peculiares entrevistas concedidas, en este caso a un medio yihadista (número 45 de la publicación *Al-Masra*,

⁵ Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

difundida en 2017), que es hijo de la tribu ifugas (los honorables) de los twaewg, o también llamados «los amazzig del Sáhara», y nacido en Kidal, al norte de Mali.

Ghali se ha convertido en estos últimos tiempos en el líder yihadista por excelencia, maestro del *itiba*, y por tanto el posible incitador del nuevo Estado Islámico, en este caso asentado en la zona del Sahel, y en el enemigo a temer por Francia y, de forma global, por todo Occidente, como lo vamos a comprobar más adelante.

Recorrido biográfico de Iyad Ghali

Iyad Ghali, cuando es preguntado por su vida en la publicación yihadista *Al-Masra*⁶, la sintetiza agrupándola en una serie de etapas que él mismo detalla:

- Una primera, que empieza en 1978 y gira alrededor de su formación militar y la lucha nacionalista por la causa Azawad.
- Una segunda, que se inicia en 1998 y viene marcada por su formación religiosa en la organización Tablig y los viajes realizados por todo el mundo para conocer y acercarse a la situación de los musulmanes de muchos países, lo que termina con un acercamiento a las organizaciones yihadistas.
- Una tercera y última, que comienza en 2009 con la participación efectiva en la yihad.

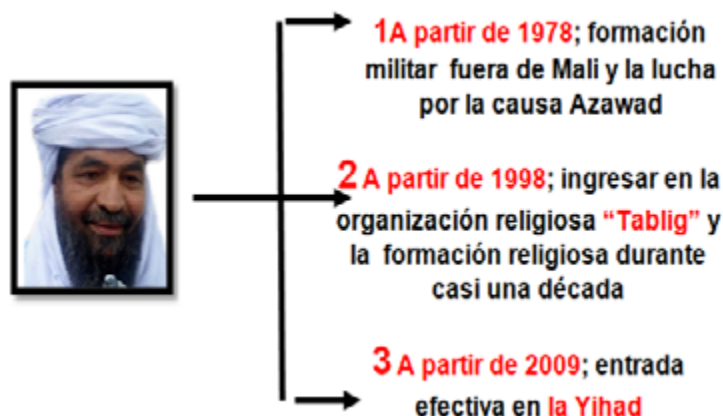


Figura 1. Etapas biográficas del líder Ghali. Fuente. Elaboración propia.

⁶ Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

- «Cuando la severa sequía se extendió a la región del Sahel, en los años setenta, los habitantes del Sáhara de la zona de Mali fueron los más afectados, ya que sus rebaños perecieron y muchos de ellos emigraron, especialmente a Argelia y Libia. Muchos jóvenes tuaregs desplazados a Libia participaron en campamentos y milicias»⁷.
- «Iyad Ghali igualmente emigró a Libia y fue allí miembro de la Brigada Islámica del difunto coronel libio Muammar Gaddafi»⁸.
- «Ghali y muchos de sus patriotas azawatis después de recibir formación y entrenamiento armado combatieron por orden del fallecido líder libio Gaddafi, quien tomó el poder en 1969, en áreas como Chad, Líbano y el Sáhara Occidental».
- «Después del regreso desorganizado de estos combatientes a sus áreas originales en Azawad, durante la década de 1990, por varias razones, incluido el declive de la influencia ejercida por el propio régimen de Gaddafi debido a la imposición de un asedio internacional por el caso Lockerbie, comenzó un enfrentamiento entre ellos y el ejército de Mali, destacando entre las principales causas del origen del conflicto la frustración de la población por la mala situación del territorio Azawad»⁹.

Iyad Ghali comenta, en la entrevista en *Al-Masra*, que «el periodo comprendido desde 1978 hasta 1990 lo pasó desarrollando diversas actividades que fueron desde el entrenamiento militar en Libia hasta la fundación y liderazgo del movimiento popular para la liberación de Azawad». Prosigue señalando que, durante parte de ese tiempo, «en concreto entre 1981 y 1983, realizó un entrenamiento militar en Siria y participó en la lucha contra los judíos invasores en el Líbano»¹⁰.

Continuando con el análisis del contenido de su entrevista, subraya que «durante 1990 y 1991 participó en una actividad militar contra el régimen de Bamako, seguido por una etapa de negociaciones en 1991 y culminada con el primer acuerdo con el régimen de Mali, con la mediación de Argelia. Los años 1992 y 1993 constituyeron una etapa oscilante entre guerra y paz que termina con el acuerdo de 1996»¹¹. Esta larga contienda,

⁷ Disponible en: <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/issues/2016/2/>

⁸ Disponible en: <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/icons/2015/3/24>

⁹ Disponible en: <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/issues/2016/2/10>

¹⁰ Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

¹¹ Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

que tiene como componente nuclear un origen étnico (la causa Azawad), llega a un punto de inflexión que refuerza su futuro liderazgo yihadista.

Prosigue Ghali indicando que «desde 1998 hasta 2011 Alá me otorgó un regalo y me dio las gracias por unirme al grupo Al-Tablig (Jamat Al-Tablig)»¹². Este es un movimiento religioso islámico nacido en la India hace décadas y considerado hoy día como uno de los más propagados, cuya base es la educación y la formación religiosa, abogando por una reforma espiritual.

A pesar de su apariencia inofensiva, Al-Tablig es un movimiento peligroso, ya que utiliza la idea de la *taquiya* (la ocultación de la verdadera creencia e intención en caso de grave amenaza o peligro, un recurso legal del que goza el musulmán y sigue el método profético basado en la formación y el *Idad* —preparación hasta reforzarse y pasar después a la acción)—. Siguiendo la narrativa de su vida, señala que «en esta etapa, gracias a Alá conseguí terminar de memorizar el Corán y pude viajar y conocer los musulmanes en muchas regiones del mundo entero como en Arabia Saudí, los países del golfo Pérsico, Pakistán, Mauritania, Nigeria, Níger, así como las comunidades musulmanas de muchos países occidentales»¹³.

En otro momento de la entrevista, Ghali comenta que «de 2003 a 2009 pude acercarme a los yihadistas y conocerlos para terminar entrando en esa lucha de forma efectiva en 2009»¹⁴.

La formación y la lucha militar inicial por la causa Azawad, conjugada con la educación religiosa de una década en las aulas del Tablig, constituyen dos adquisiciones que se han podido mezclar con el don innato de inteligencia social que posee Ghali y que ha podido poner de manifiesto en varias ocasiones, como en su papel de mediador en el asunto de los rehenes apresados por Al Qaeda del Magreb.

Estos tres aspectos formales de su persona llevaron a Ghali en 2009 a modificar su perspectiva de lucha, desde una que tiene su origen en un motivo étnico a una fundamentada en la causa de la umma musulmana, fundando en 2011 la organización yihadista Ansar Al-Din y terminando más adelante por liderar una de las organizaciones (coalición) más fuertes de la zona: Jamaat Nusrat Al-Islam Wa Al-Muslimin, o Grupo de

¹² Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

¹³ Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

¹⁴ Periódico *Al-Masra*, n.º 45, de 2017.

Apoyo para el Islam y los Musulmanes.

Marcos de proyección del itiba del líder yihadista

Como ya se ha adelantado, los líderes yihadistas tienen claro que son ante todo un producto «propagandístico», y, como tal, se proyectan a través de marcos o canales:

- Marco 1. La forma del líder
- Marco 2. El discurso del líder

A través de estos entornos, el líder yihadista transmite a su público el grado de seguimiento al profeta (*itiba*) con la intención de polarizarlo, sugestionarlo y arrastrarlo a su causa.

Antes de hablar de la estrategia del *itiba* llevada a cabo por Iyad Ghali, vamos a explicar con ejemplos la dinámica incesante de proyectar ese a través de los mencionados escenarios.

- Marco 1. La forma del líder

La forma se define en la RAE como la «configuración externa de algo»¹⁵. En el presente contexto hace referencia a la figura del líder yihadista como producto de comunicación percibido por el público musulmán, así como a su organización, considerada esta última como una continuidad de su líder.

Ghali ha utilizado muchos ingredientes vinculados a su figura y la de su organización para transmitir su *itiba*. Podemos destacar algunos aspectos reflejados en el primer producto propagandístico (vídeo) de la nueva (en aquel momento) tribuna mediática Az-Zallaqa, plataforma oficial de la organización yihadista JNIM, en el que anuncia la creación de dicho grupo. En esa realización aparece el líder Iyad Ghali junto a otros líderes yihadistas pertenecientes a organizaciones que operan en la zona del Sahel (Mali) como Al Murabitun (Moravides o Defensores de la Religión), el Frente de Liberación de Macina y la Brigada del Emirato del Sáhara (Imarat Mantikat).

Más allá del discurso fundacional lanzado por Ghali, su forma está impregnada intencionadamente de referencias al *itiba* que el ojo occidental no descifra, pero que son

¹⁵ Disponible en: <https://dle.rae.es/forma>

utilizadas como mensajes silenciosos transmitidos al público musulmán, potencial destinatario del mensaje de las organizaciones yihadistas.

Son referencias que refuerzan el efecto del discurso y elevan las posibilidades del líder y de su organización para llegar al público y sugestionarlo, ya que para este último seguir al profeta y rescatar lo relacionado con su vida es un signo de fiabilidad y está dotado de una fuerza arrasadora.

De las referencias al *itiba* manifestadas en la forma proyectada en el mencionado producto propagandístico destacamos:

El estilismo del líder y sus hombres

Cabe señalar que en la grabación que se presenta más adelante todos los representantes de las distintas organizaciones que componen la coalición curiosamente seleccionaron turbantes de color negro, aunque en muchas ocasiones, como en ciertos productos mediáticos, se ha podido ver a los mismos con esa prenda presentándola con diversidad cromática (blanco, marrón...). En este caso han coincidido todos en llevar este color, algo que no es cuestión de azar, sino que es fruto de esa finalidad de proyectar el *itiba* en la forma y reforzar así el discurso. Llevar el turbante negro en momentos importantes como en situaciones de victoria es una práctica profética, tal como se señala en la Sunna: «Cuando llegó el profeta triunfante a la Meca, tras un largo enfrentamiento con los incrédulos, entró con una Amáma —turbante— negra»¹⁶.

De la misma manera, no es aleatoria la elección del Al-Qamis (túnica). Todos aparecen con dicha prenda. No es más que otro intento de reflejar *itiba* recreando el comportamiento profético.

Dice la Sunna que: «La vestimenta más preferida del mensajero de Alá es Al-Qamis»¹⁷. Además, añade que el mensajero de Alá dijo: «Vestiros de blanco, es un color puro y bueno...»¹⁸.

El estilismo del líder yihadista es uno de los aspectos formales que más códigos de seguimiento al profeta transmiten y más precipitadamente llega a la audiencia,

¹⁶ BIN ISSA AL-TIRMIDHI, Muhammad. *Los méritos de Muhammadiyah*, Dar Al-Fayhaa, Damasco, 1999.

¹⁷ BIN ISSA AL-TIRMIDHI, Muhammad. *Los méritos de Muhammadiyah*, Dar Al-Fayhaa, Damasco, 1999.

¹⁸ BIN ISSA AL-TIRMIDHI, Muhammad. *Los méritos de Muhammadiyah*, Dar Al-Fayhaa, Damasco, 1999.

generando simpatía, conexión y sugestión al receptor.



Figura 2. Estilismo del líder y sus hombres. Fuente. Fundación mediática Az-Zallaqa.

ITIBA (1). «La amara (turbante) negra».

Dice la Sunna: «Narró Yafar Ibn Umar... dijo: cuando entró el profeta triunfante a la Meca — después de un largo enfrentamiento con los incrédulos— portaba una amáma negra».

- Relato Sahih (auténtico)

ITIBA (2). «Al-Qamis (túnica) blanco».

Dice la Sunna: «Narró Ali Ibn Juhr... que Um Salama dijo: la vestimenta preferida del mensaje de Allah —que la paz y bendiciones estén con él— es Al-Qamis».

- Relato Sahih (auténtico)

Dice la Sunna: «Narró Muhammad Ban Bashir... que Smarata Ban Yandal dijo: la vestimenta preferida del mensajero de Allah —que la paz y bendiciones estén con él— es Al-Qamis».

- Relato Sahih (auténtico)

Por tanto, los líderes yihadistas no se engalanan a la ventura, sino que lo construyen con la finalidad de transmitir su *itiba* al público, basándose en todo momento en referencias

rescatadas de las fuentes del islam (el Corán y la Sunna) con el fin de licitarse.

Ghali, en cuanto a su estilismo, es muy cuidadoso, especialmente en sus apariciones mediáticas. Utiliza el turbante de forma recurrente, al igual que la tribu ifugas, a la que pertenece, si bien con objetivos distintos. Si los azawatz lo emplean para protegerse del fuerte sol del desierto, en el caso de Ghali, como líder yihadista, es ahora y más que nunca cuando hace uso de ese como manifestación de seguimiento al estilismo islámico del profeta. En dicha prenda alterna sus colores: en ocasiones especiales opta por el negro, símbolo de la victoria, tal como lo hizo el profeta cuando entró vencedor a la Meca, y en otras, el blanco. Dice la Sunna: «He visto (recurrentemente) al profeta con turbante...»¹⁹, Al-Tirmithi.

Algo similar ocurre con un elemento de su aspecto físico como es la barba. Además de la existencia de varios Hadices que llaman a los musulmanes a dejarla crecer y no afeitarla, el mismo profeta invita a ello, según dice la Sunna: «El Mensajero de Alá llevaba una barba espesa...»²⁰.

Lo mismo ocurre con la túnica blanca, tal como se aprecia en la siguiente imagen.



Figura 3. Estilismo del líder Ghali. Fuente. Fundación mediática Az-Zallaqa.

El turbante. Dice la Sunna: «Narró Ibn Abi Umar... he visto al profeta con turbante...» (normalmente emplea esta

¹⁹ BIN ISSA AL-TIRMIDHI, Muhammad. *Los méritos de Muhammadiyah*, Dar Al-Fayhaa, Damasco, 1999.

²⁰ BIN ISSA AL-TIRMIDHI, Muhammad. *Los méritos de Muhammadiyah*, Dar Al-Fayhaa, Damasco, 1999.

prenda), Al-Tirmithi.

La túnica. Dice la Sunna: «Nos narró Ali Ibn Juhr... que Um Salama dijo que la vestimenta preferida del mensajero de Allah —que la paz y bendiciones estén con él— es Al-Qamis (la túnica)», Al-Tirmithi.

La barba. Dice la Sunna: «Nos narró Sufyan Ibn Waki... que el mensajero de Alá llevaba una barba espesa...», Al-Tirmithi.

El nombre del líder

Este aspecto constituye una coordenada clave dentro del marco formal, a través del cual el líder yihadista intenta demostrar a su público el grado de seguimiento y vinculación que manifiesta al profeta. Por ello, muchos líderes yihadistas recrean su nombre adoptando apodos peculiares: por un lado, para imitar al propio profeta (ya que él también los utilizaba); y, por otro, para mostrar un acercamiento a él y a su entorno y adquirir así un reconocimiento vicario.

Los líderes de la yihad escogen sus apodos del entorno cercano al profeta, ya que conocen el mérito que tienen todos ellos y el aprecio que les procesa el profeta. Es un reconocimiento subrayado en las fuentes del islam.

En el libro de la Sunna de Sahih Muslim, en el capítulo conocido como «El Mérito de la genealogía del Profeta (B y P)», aporta el siguiente hadiz: «Wâzilah ibn Al-Asqa' relató: "Escuché al Mensajero de Alá (B y P) decir: 'Ciertamente Alá ha elegido (y distinguido) a la tribu de Quraish entre los Kinânah; y entre los Quraish [la tribu del profeta Muhammad] eligió al clan de los Banû Hâshim (el del profeta Muhammad) y me eligió a mí entre los Banû Hâshim'"»²¹. El profeta del islam deja claro a los musulmanes en este relato el mérito de la tribu de Quraish en comparación con otras. Además, dentro de este, destaca el mérito de Banu Hashim (su clan) y, por otra parte, el de su familia en comparación con los miembros de su propio clan. De ahí que muchos líderes yihadistas intenten vincularse, a través del nombre, con el del profeta, su tribu o clan y familia, como forma

²¹ BAN AL-HAJAJ, Muslim; SAHIH, Muslim; DAR AL-KUTUB AL-Ilmiya. Líbano, 2002.

de validación y adquisición de autoridad de forma vicaria.

«El ejemplo más significativo de esta práctica lo encontramos en el líder y califa del Estado Islámico, Al-Bagdadi. Tras el asentamiento del Estado Islámico en la zona de Irak y Siria, el aparato propagandístico de dicha organización insufló el nombre de su líder mediante la creación de una cadena, por medio de un árbol genealógico inventado, que terminaría vinculando a esa con la tribu del profeta Muhammad mediante el apodo «Al-Qurashi» ('tribu del profeta Muhammad'), en un intento de otorgarle credibilidad notoria, y por extensión a la organización que dirigía»²².

En otro hadiz extraído del capítulo «Los méritos de la familia del Profeta», del libro de Sahih Muslim, podemos entresacar que Aishah (mujer del profeta) relató que «una mañana el Profeta (B y P) salió usando un manto rayado de pelo de camello negro. Y llegó Hasan Ibn Ali (nieto del profeta) y lo arropó bajo el manto; luego llegó Husayn (igualmente nieto del profeta) y también lo puso allí. Más tarde acudió Fátima (hija del profeta) y también la arropó; y finalmente vino 'Alî (sobrino del profeta) e hizo lo mismo. Luego dijo (el profeta) "Alá quiere purificaros y libraros, gente de la casa (familiares del profeta)"»²³. El relato narrado sobre los comentarios del profeta en relación con su familia —la gente de la casa— deja claro el mérito de sus familiares y el aprecio que tiene el profeta por los mismos.

En la práctica de los líderes yihadistas, la vinculación se hace normalmente inventando un árbol genealógico que termina en la tribu del profeta, su familia, etc. Si por cualquier circunstancia no se consigue ese objetivo, se recurre a apodos relacionados con los compañeros del profeta.

Iyad Ghali, como la mayoría de los líderes, utiliza su nombre para demostrar su *itiba* y así garantizar la aceptación inicial de su público. De esta forma escogió un apodo peculiar e insinuante, el de «Abu Al-Fadl», que le ha acompañado desde la creación de su primera organización yihadista Ansar Al-Dina y que no empleaba en su etapa anterior como líder nacionalista.

«El apodo Abu Al-Fadl es la elección de este líder para vinculase con el profeta y así obtener esa credibilidad deseada, tanto hacia su persona como la organización a la que

²² BENRAHMOUNE, Dalila. *La propaganda y narrativa yihadista de los grupos del Sahel*. Documento de investigación IEEE, Madrid, 2020.

²³ BAN AL-HAJAJ, Muslim; SAHIH, Muslim; DAR AL-KUTUB AL-Ilmiya, *op. cit.*

representa, ya que ese apelativo hace referencia a uno de los tíos y compañeros del profeta. De esa forma, se garantiza un vínculo sanguíneo con el profeta y así también se le asocia a su familia y a su tribu. Abu Al-Fadl, es un personaje muy carismático y peculiar, como lo indica Ibn Kathir, quien aporta en su obra numerosas referencias suyas»²⁴.

«Abbas Ibn Abd Al-Muttalib es conocido como Abu Al-Fadl, uno de los compañeros del Mensajero del Islam, Muhammad Bin Abdullah, el segundo de sus diez tíos que abrazó el islam y siguió al mensajero de Allah, siendo de los pocos que resistió y persistió junto al profeta en la batalla de Hunayn y que ha sido alabado en varias ocasiones por este último»²⁵.

- Marco 2. El discurso del líder

El segundo entorno a través del cual el líder yihadista transmite su *itiba* y su grado de semejanza con el estereotipo referencial es el discurso.

El discurso islámico en general, y el islamista/yihadista en particular, parte de un formato base que se nutre de los empleados por el profeta. Para su construcción, el líder yihadista escoge referencias de las fuentes del islam, pudiendo ser estas últimas hadices, aleyas del Corán, plegarias estándares proféticas, alabanzas introductorias y de cierre, etc. Como norma general, las referencias rescatadas llegan a constituir del cincuenta al setenta por ciento del contenido genérico del discurso. Esto es un hecho clave que pasa desapercibido en los círculos de seguridad y de lucha antiyihadista.

La abundancia del material rescatado en los discursos de los líderes yihadistas se debe, por un lado, a que el formato estándar establecido por el profeta en sus discursos tiene esta configuración, y, por otro, a que los líderes conocen que esas referencias son códigos que solo comprende su público musulmán y constituyen la llave para lograr sugestionarlo, dado que son mensajes cargados de peso ideológico, o como se denominan en propaganda yihadista, son Manifestaciones del Lenguaje Islámico (MLI).

Las MLI son antecedentes que llevan implícito un poder afectivo y explosivo renovable, cuyo contenido en el mensaje hace que este perdure a pesar de su inmediatez, conformando, por tanto, un núcleo operativo de la propaganda yihadista. Se pueden

²⁴ BENRAHMOUNE, Dalila, *op. cit.*

²⁵ IBN KATHIR, Ismael. Tafsir Ibn Kathir; DAR AL-KITAB AL-Hadiz. El Cairo (Egipto).

definir como aquellas alusiones o citas del lenguaje verbal, gráfico-escritural o gesticular-escenificado, de trasfondo islámico, realizadas mayoritariamente (en el caso de las verbales-escritas) en árabe o mediante transcripciones fonéticas de la misma en caracteres latinos u otros.

Las MLI pueden estar constituidas, entre otras, por:

- Léxico árabe de referencia islámica.
- Locuciones.
- Coletillas de alabanza (por ejemplo, *Alhamdulillah*, que significa 'gracias a Allah').
- *Dhikr* o jaculatoria (como los noventa y nueve nombres de Alá, Allahu Akbar, Alhamdulillah).
- Aleyas del Corán o partes de esas.
- Hadices o partes de este, que más allá del mero significado directo encierran un contexto extra vinculado de forma directa con el profeta y su mensaje²⁶.

Las MLI conforman el producto final que percibe el receptor musulmán en el proceso comunicativo y son consideradas como el núcleo operativo de la propaganda yihadista. Su mensaje es perdurable, ya que son referencias que evocan en el público imágenes bien precisas, con gran carga doctrinal y religiosa. Es por este motivo por lo que se convierten en una herramienta operativa muy utilizada y perfectamente capaz de hacer llegar el mensaje conjugado en ella²⁷.

Un ejemplo de la configuración de un discurso yihadista lo constituye el siguiente material.

²⁶ BENRAHMOUNE, Dalila, *op. cit.*

²⁷ BENRAHMOUNE, Dalila. «La estructura funcional esférica de la propaganda yihadista». *Cuadernos de la Guardia Civil*, n.º 59, 2019.

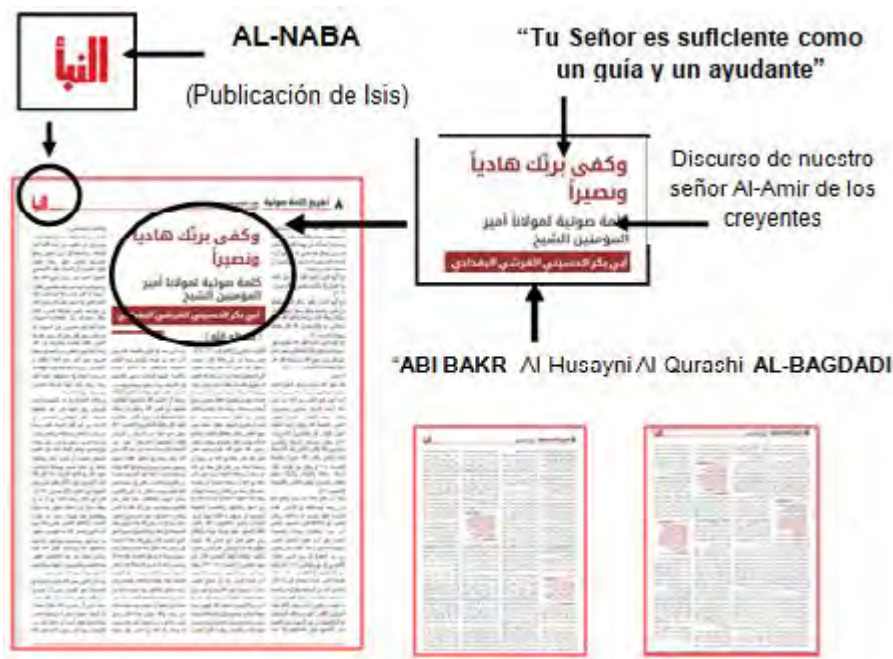


Figura 4. El formato tipo del discurso del líder yihadista. Fuente. Publicación *Al-Naba* (ISIS).

El material presentado está extraído de la publicación oficial semanal del Estado Islámico *Al-Naba* (n.º 99) y se corresponde con el discurso de su líder Abu Bakr Al-Bagdadi, titulado «Tu Señor es suficiente como un guía y un ayudante».



Figura 5. El formato tipo del discurso del líder yihadista. Fuente. Publicación *Al-Naba* (ISIS).

Como se puede observar, las referencias rescatadas de las fuentes del islam (marcadas en amarillo) representan dos terceras partes del total de su contenido.

Es tal la necesidad de construir el discurso yihadista sobre esas referencias que, hasta el título del discurso, como ocurre en otros supuestos, se extraen de esas fuentes, en esta ocasión de una aleya del Corán.

El contenido marcado en amarillo representa el *itiba* del líder Al-Bagdadi.

La estrategia infalible del itiba de Iyad Ghali

A través de los contextos aludidos Ghali proyecta su *itiba* rescatando de forma estratégica las referencias más idóneas para el tipo de público que tiene y la causa que pretende, manteniendo en todo momento una coherencia y concatenación entre los marcos señalados.

A diferencia de muchos líderes yihadistas, Iyad Ghali consiguió teñir su yihad en el Sahel, cara a su público potencial, con un registro sutil acertado gracias a la buena selección y conjugación de las referencias rescatadas de las fuentes del islam. Es una práctica de *itiba* inteligente, una sabiduría adquirida en las aulas del Tablig debido a los diez años de estudio, por una parte, y a la formación, lucha militar y habilidad social manifestada en un hábitat tribal de complicadas características.

El *itiba* de Ghali, o el «itiba ghaliano», se diferencia del practicado por otros líderes yihadistas por constituirse bajo dos directrices estratégicas clave, tal como se aprecia en la siguiente proyección esquematizada.

- *Itiba* en el manejo del componente tribal. Igual que el profeta Muhammad, Ghali es un hijo de una tribu, pero no de cualquiera, sino de una líder polarizadora (Azawad), en concreto ifugas, un componente clave pero complicado en el que, para manejarlo bien, optó por imitar al profeta, como se verá acto seguido.
- *Itiba* en el arte de la «Jurisprudencia de la prioridad» (Fiqh Al-Awlawiyat). Ghali rescató el modus profético llamado «Jurisprudencia de la prioridad» al tratar con los hechos, con la finalidad de no perder la perspectiva de su gran objetivo, tal y como se explica a continuación.

Itiba en el manejo del componente tribal

Iyad Ghali nace en 1478 de la Hégira, que coincide con el año 1958 del calendario occidental, en la región Azawad (tribu ifugas). La región de Azawad se encuentra entre cinco países: Argelia, Mauritania, Mali, Burkina Faso y Níger. Su superficie es de 827 485 kilómetros cuadrados, lo que representa el 70 % de la superficie de Mali. Incluye tres ciudades principales: Tombuctú, Goa y Kidal, y su población se acerca a los 4 millones de personas.

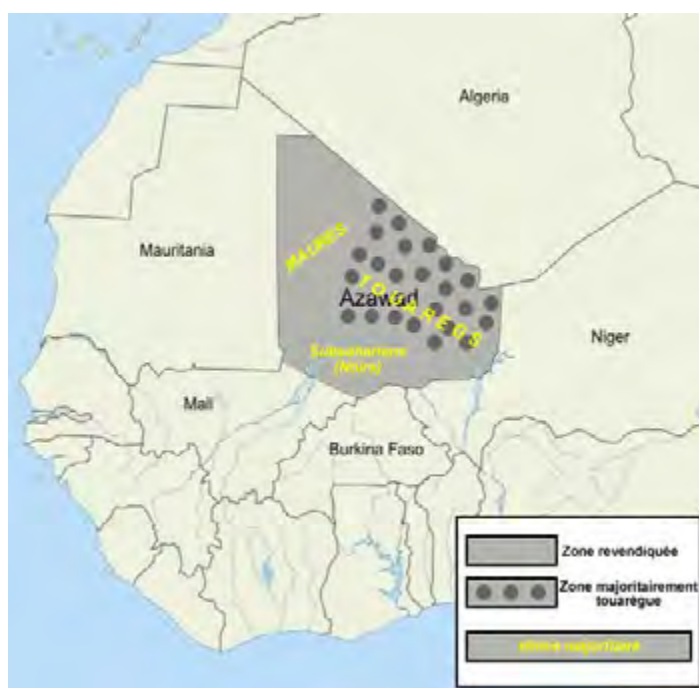


Figura 6. Mapa de Azawad. Fuente.

<https://es.wikipedia.org/wiki/Azawad#/media/Archivo:Azawad>

Iyad Ghali pertenece a los ifugas, una tribu noble de liderazgo reconocido y polarizadora que pertenece a su vez a los tuareg, mayoría dentro de los Azawad de Mali.

Para conciliar todas estas confluencias, neutralizar y canalizar la necesidad histórica continua e incesante de los Azawad de proclamar su identidad, Ghali siguió el método adoptado por el profeta con su tribu y su pueblo de fundir el componente Azawad (étnico, tribal) en la identidad islámica, mediante un discurso de *itiba* que deja claro el marco genérico de pertenencia (umma), pero sin anular el sentimiento de pertenencia al pueblo Azawad, dosificándolo e impidiendo que se desborde para utilizarlo cuando requiera la

situación.

Para manejar el componente tribal (clave en la zona del Sahel), Iyad Ghali imitó al profeta en dos dinámicas fundamentales: *jayriya* y *rifq*.

- *Jayriya* (la mejor umma).

La *jayriya*, o «supremacía de la comunidad de los creyentes musulmanes», es un concepto nuclear de la ideología islámica, en general, y de la yihadista en particular. En ella se diluye cualquier tendencia, determinando así el marco referencial de pertenencia del musulmán. «La nación del islam es la mejor de las naciones, así es como Dios Todopoderoso la describió en el Corán». «Sois la mejor comunidad (umma) que ha surgido para la humanidad» (Corán, 03:110).

La *jayriya* no es una fórmula de cortesía o favoritismo sin justificación, sino más bien su causa. Es exactamente lo que Alá mencionó después de explicar esta cualidad: «Ordenáis lo lícito, impedís lo reprobable y creéis en Alá»²⁸ (Corán, 03:110). Una aleya que determina el entorno referencial de pertenencia lícita para el musulmán (la umma del islam, la comunidad de los creyentes musulmanes).

Esta *jayriya* otorgada a la umma de los creyentes por defecto se gana estableciendo el islam (y su mensaje en el mundo) y rechazando lo ilícito (la incredulidad) en esta tierra por parte de sus integrantes (los musulmanes).

Iyad Ghali convirtió la *jayriya* en la referencia clave de su liderazgo para poder aplacar y controlar las aspiraciones nacionalistas y separatistas de los azawad, ofreciendo a su pueblo una alternativa lícita, perfectamente entendida por ese.

El primer discurso de Ghali fue el fundacional de la organización JNIM, publicado en marzo de 2017, transmitido en un vídeo (ya mencionado) donde rescata la referencia anteriormente señalada: «Sois la mejor comunidad (umma) que ha surgido en bien de los hombres. Ordenáis lo reconocido, impedís lo reprobable y creéis en Alá. Y a la gente del Libro más les valdría creer»²⁹ (Corán, 03:110). Se trata de una aleya que determina que no hay mejor dominio identitario que el de la fe islámica representada en la umma, cuyo profeta es el mejor de los mensajeros y que vino para guiar a la humanidad de la oscuridad de la incredulidad a la luz de la fe islámica, según explica Iyad Ghali.

²⁸ Disponible en: <https://www.alukah.net/sharia/0/131144/>

²⁹ Corán. Sura 3. Aleya 101.

Ghali practicó el *itiba*, emulando y siguiendo la estrategia profética, como cuando hace más de quince siglos el profeta Muhammad fundó el componente tribal Quraichí en el marco de la umma, haciendo hincapié en que era la mejor alternativa de pertenencia. Este hecho no implica anular el componente tribal, sino someterlo y dosificarlo para que no se desborde y arrastre a la masa.

Iyad Ghali tuvo siempre presente el componente tribal, pero siempre dentro del contexto de la umma. De forma directa o indirecta, en todos sus discursos ponía la pincelada referida a lo tribal y los azawad, convirtiéndolo en un ingrediente de ornato, tal como se aprecia en los siguientes ejemplos.

- En su discurso titulado «Apoyo y ayuda a nuestra gente en la ciudad honorable de Kidal», transmitido en un vídeo de la plataforma oficial de Ansar Al-Din denominada Rimah, Ghali, en ese momento como líder de esa (la primera organización yihadista creada por él antes de JNIM), proyecta en el mismo dos partes: la primera, en lengua árabe; y la segunda, en el idioma de los azawad. De esta forma, tiene presente el componente identitario azawad, pero siempre de forma controlada mediante su encaje en el de la umma, contexto supremo y poderoso para el musulmán, independientemente de su origen y etnia.



Figura 7. El discurso del líder Ghali en lengua árabe y en el idioma azawad. Fuente. Elaboración propia.

- Otro ejemplo de la estrategia de encajar el componente tribal (Azawad) en el contexto y el marco de la umma es la propia elección del nombre Az-Zallaqa para la fundación mediática oficial de JNIM. Dicha denominación, escogida a propósito, hace referencia a la batalla de las Sagrajas.

Esta contienda se libró en esa localidad pacense, el 23 de octubre de 1086, entre las tropas cristianas de Alfonso VI de León y Yusuf ibn Tasufin, un líder musulmán perteneciente a las tribus amazig de la zona del norte del Magreb y Sahel, quien obtuvo una victoria aplastante. Un recuerdo que llena de orgullo a las tribus musulmanas actuales del Magreb y del propio Sahel. Ghali puso a su plataforma mediática un nombre muy significativo para los azawad o los amazig con el fin de demostrar las hazañas de esa tribu, encabezadas por su líder Yusuf Ban Tashfin, quien pudo unir el Magreb y parte de Al-Ándalus bajo la bandera del islam. Un ejemplo de componente tribal puesto al servicio de la umma del islam.



Figura 8. El origen tribal del nombre escogido para la fundación mediática de la organización JNIM liderada por Ghali. Fuente. Elaboración propia.

- *Rifq* (Indulgencia con los musulmanes)

El *rifq*, o indulgencia con los musulmanes, en general, y con los azawad y el resto de las

etnias cercanas en particular, marca un patrón estratégico en la dinámica del liderazgo de Ghali, tal como lo era en el profético.

En su discurso titulado «Del apoyo al islam a la umma de los musulmanes», publicado por la plataforma Az-Zallaqa en 2018, rescata el siguiente hadiz: «Aicha, la esposa del Profeta (B y P), relató que el Profeta dijo: “Ciertamente cuando la bondad está en algo le añade belleza, y cuando falta lo vuelve defectuoso”». Acto seguido, rescata otro: «Al-Numan ibn Bashir relató que el Mensajero de Alá dijo: “El ejemplo de los creyentes, en cuanto a su amor mutuo, afecto e indulgencia, es como el del cuerpo, que cuando un miembro suyo sufre, responde a ello el resto del cuerpo con insomnio y fiebre”»). Y en el mismo discurso rescata la siguiente aleya (*Sura de las mujeres*): «Y aquel que mate a un creyente intencionadamente, tendrá como recompensa Yahannam —el infierno—, donde será inmortal. Sobre él caerá la ira de Alá, que lo maldecirá y le preparará un castigo inmenso».

Es tal el discurso y la práctica del *rifq*, siguiendo el modelo profético, que algunos le criticaron a él y a su organización el escaso cumplimiento de los preceptos relacionados con la ejecución de penas según el modelo de ISIS y su Hisba (policía moral).

En diciembre de 2019, Az-Zallaqa publica un escrito en nombre de la organización titulado «Responder a los que dicen que no aplicamos la sharía», donde se trata de contestar al conjunto de críticas vertidas contra la organización JNIM acusándola (tanto a su líder como integrantes) de no aplicar la sharía en castigos como la amputación de una mano, la aplicación de latigazos... al estilo del ISIS y emplear, por el contrario, una política muy permisiva con las personas.



Figura 9. JNIM defiende su postura de *rifq* con su público en un comunicado.

Fuente. La fundación mediática Az-Zallaqa.

Iyad Ghali hizo del *rifq* y del hecho de cuidar a los musulmanes, y particularmente a su tribu, una forma de seguimiento al profeta y una estrategia para protegerse tanto él como su organización, de allí su poder de polarización y el avance rápido de su organización en la zona.

- *Priorizar al itisam o la obsesión con la unión de la umma*

Iyad Ghali marcó el registro de su yihad con una jurisprudencia de prioridad, poniendo en primera línea el *itisam*, es decir, la unión alrededor de un componente polarizado estable con la finalidad de mantener unida la umma por encima de cualquier otro concepto.

Para Iyad Ghali, el *itisam* debe guiar el registro de la yihad en el Sahel hoy día, ya que es la única garantía para el avance de la umma, puesto que la unión en tiempos de *fitna* (turbios) es una obligación necesaria y prioritaria confirmada en las fuentes del islam.

En el discurso fundacional de JNIM, Ghali comienza ese con una referencia rescatada de las fuentes del islam, a modo de declaración de intenciones, la recitación de la aleya del Corán, la del *itisam* y la proyección escrita de esta.



Figura 10. El discurso del *itisam* encabeza la propaganda del líder Ghali. Fuente. Fundación mediática Az-Zallaqa.

Iyad Ghali, en un vídeo titulado «Munasara Wa Muazara», aporta la siguiente hadiz: «Abu Musa relató que el Mensajero de Alá dijo: “El creyente es para otro creyente como un edificio, uno se apoya en el otro (como las paredes de una construcción)”».

Ghali hace del *itisam* la unión y el cierre de filas, un patrón en su yihad, considerando que es una prioridad. Su obsesión con el *itisam* y la unión ante cualquier otro tema se aprecia en su baya a la organización yihadista Al Qaeda.

- *Lealtad de Iyad Ghali a la organización Al Qaeda, o la «baya tashfiniana»*

En el reiterado mensaje fundacional de JNIM, Ghali anunció explícitamente su baya o juramento de lealtad a la organización Al Qaeda y sus líderes: «De nuevo renovamos nuestra baya a nuestros emires y honorables jeques Abi Musab Abdulwadud (Aqmil) y nuestro querido y sabio Jeque Ayman Al Dawahiri y al demir del Emirato Islámico en Afganistán Haybatoi Allah —que Alá les proteja—».

La baya es un «juramento de fidelidad al líder, una práctica propia de la tradición tribal, luego islamizada. Su significado trasciende lo meramente político y se adentra en lo doctrinal. Simboliza el acatamiento de los preceptos islámicos de los que es valedor el

Profeta, el sometimiento a su autoridad y el reconocimiento de su magisterio. Algunos líderes islamistas y yihadistas la emplean para legitimarse simbólicamente. En distinto sentido, la Baya ha pervivido como juramento de reconocimiento, respeto y obediencia entre maestro y discípulo en el sistema tradicional islámico de transmisión del conocimiento»³⁰.

Lejos de ser una baya convencional, el juramento de Ghali a Al Qaeda es puramente estratégico y obedece a su táctica de jurisprudencia de la prioridad, y en concreto al *itisam*, es decir, la unión como prioridad imperante en el momento actual. La baya de Ghali a Al Qaeda es, por tanto, una «baya tashfiniana». Se denomina *baya tashfiniana* a los juramentos de lealtad semejantes a los efectuados en su momento al gran líder bereber de los almorávides Yusuf Ibn Tashfin.

La «baya tashfiniana» es una tendencia de los líderes destacados de la yihad, como Al-Zarqawi, quien en su momento dio su baya a Bin Laden, movido por mantener la unión de la umma y su avance.

Es importante la obsesión manifestada por Iyad Ghali por *itisam* y la unión con la finalidad de reforzar la umma alrededor del polarizador más estable del momento, como se puede apreciar en cada contacto manifestado con Al Qaeda donde deja constancia de eso.

Un ejemplo se puede apreciar en los productos propagandísticos de la organización, en concreto en los vídeos producidos y difundidos por Az-Zallaqa que han elegido una entrada estándar (también utilizada por los vídeos de AQMI) que refuerza la idea del *itisam* como prioridad en el momento actual.

A modo de ejemplo, se expone a continuación una captura de la cabecera de los vídeos de JNIM, donde se observa los logos de las plataformas mediáticas de las distintas organizaciones yihadistas que han dado su baya a Al Qaeda. Todos ellos bajo el nombre de esa organización escrito en árabe, símbolo de apoyo incondicional y de fuerza y avance del islam.

³⁰ GÓMEZ GARCÍA, Luz. *Diccionario de islam e islamismo*. Madrid, 2009.



Figura 11. Cabecera de los vídeos lanzados por la fundación mediática del líder Ghali.

Fuente. Fundación mediática Az-Zallaqa.

Conclusión

Este artículo ha estado dedicado al líder yihadista Iyad Ghali como ejemplo de su gran capacidad polarizadora, donde se ha querido dejar constancia del carácter peculiar del liderazgo islámico en general, e islamista y yihadista en particular, manifestado por ese, un liderazgo estereotipado y minuciosamente perfilado desde hace más de quince siglos a la luz de la figura del profeta Muhammad.

En consecuencia, todos los líderes yihadistas e islamistas deben ser recreadores de dicha figura, ya que el *itiba* (seguimiento al modelo profético) es la garantía del éxito para ese tipo de liderazgo.

Una realidad interiorizada y practicada por el líder Iyad Ghali que le ha garantizado hasta el día de hoy un gran éxito y poder de polarización sobre su público, convirtiéndole en el posible futuro incitador de un Estado Islámico en la zona del Sahel.

*Dalila Benrahmoune**

Analista especialista en propaganda y narrativa yihadista

03/2021 18 de febrero de 2021
*Julio Herráiz España, Carlos Berbel
Bueno, Elena Landáburu Jiménez, Manuel
Martínez Ruiz, M. Teresa Rivero Segalàs,
Juan Carlos Val Vidal*

**Bioseguridad y defensa. ¿El
nuevo reto global?**

Bioseguridad y defensa. ¿El nuevo reto global?

Resumen:

Este trabajo pretende abordar con una visión actual la bioseguridad y la defensa como un nuevo reto global. Para ello se abordan las amenazas biológicas, los mecanismos de estrategia y respuesta a nivel nacional e internacional y algunas de sus debilidades fundamentales. Incorporando los puntos de vista —provocadores en ocasiones— de diversos interlocutores solventes y de indiscutible relevancia, trata asimismo de aportar una visión crítica de la pandemia actual, con el trasfondo de una necesaria mayor cooperación para hacerle frente y de una conciencia objetiva sobre su futuro impacto geoestratégico.

Palabras clave:

Bioseguridad, defensa, amenazas biológicas, reto global, pandemia.

***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.

Biosecurity and defence: the new global challenge?

Abstract:

This paper aims to take a contemporary view of biosecurity and defence as a new global challenge. It addresses biological threats, national and international strategy, and response mechanisms, and some of their fundamental weaknesses. By incorporating the views —sometimes provocative— of several credible and undeniably relevant interlocutors, it also seeks to provide a critical view of the current pandemic, against the backdrop of the need for greater cooperation to address it and an objective awareness of its future geostrategic impact.

Keywords:

Biosecurity, biosecurity, defense, biological threats, global challenge, pandemic.

Introducción

El contexto actual de globalización, la crisis pandémica COVID-19 y sus graves consecuencias sanitarias, sociales y económicas han acelerado el debate sobre la sostenibilidad del medio natural, la vulnerabilidad de nuestra especie, la gobernabilidad y la manera de potenciar la seguridad frente a nuevas amenazas, con riesgos difíciles de prever y cuantificar que, sin duda, también repercuten en la política y la geopolítica mundial.

Al abordar las amenazas biológicas, afrontamos un factor añadido de confusión que puede impedirnos una conciencia precisa de los riesgos en presencia: la dificultad de distinguir entre enfermedades o brotes epidémicos naturales, posibles accidentes o negligencias en laboratorios, sabotajes intencionados o uso deliberado de agentes biológicos.

Ante esta confusión, debemos abordar estrategias holísticas de respuesta sanitaria y científica con una base común, independiente del origen del riesgo; pero, al mismo tiempo, deberemos incorporar medidas de prevención específicas que distingan los riesgos de salud pública (para brotes naturales), de bioseguridad (para accidentes o negligencias) y de biocustodia (para usos deliberados de patógenos como armas biológicas).

La inestabilidad, la emergencia de amenazas difícilmente cuantificables y previsibles y la constatación que la seguridad total no existe, propician un marco perfecto, donde la guerra entendida como tradicional ha dado paso a la guerra híbrida. Este trabajo pretende abordar con una visión actual la bioseguridad y la defensa como un nuevo reto global.

Para ello abordaremos las amenazas biológicas, los mecanismos de estrategia y respuesta a nivel nacional e internacional y algunas de sus debilidades fundamentales. Incorporando los puntos de vista —provocadores en ocasiones— de diversos interlocutores solventes y de indiscutible relevancia, trataremos asimismo de aportar una visión crítica de la pandemia actual, con el trasfondo de una necesaria mayor cooperación para hacerle frente y de una conciencia objetiva sobre su futuro impacto geoestratégico.

En la conclusión aportaremos algunas breves reflexiones sobre un necesario nuevo marco holístico y reforzado de control, transparencia y cooperación internacional, un escenario tan deseable como también, al mismo tiempo, difícil de conseguir.

Amenazas biológicas

Las armas biológicas

Las armas biológicas, bioarmas o armas bacteriológicas son cualquier patógeno que se utiliza con fines bélicos, cabiendo distinguir como conceptos previos los siguientes elementos:

- Bacterias: son microorganismos que viven libremente, se reproducen por división simple y son fáciles de cultivar. Suelen responder a tratamientos antibióticos.
- Virus: son organismos que requieren células vivas para reproducirse, no responden a tratamientos antibióticos y a veces responden a drogas antivirales.
- Toxinas: son sustancias venenosas que se encuentran y se extraen de plantas, animales o microorganismos vivos, y pueden producirse o alterarse por medios químicos.

En definitiva, nos encontramos ante agentes biológicos que son fácilmente diseminables o transmitibles entre personas, tienen elevadas dosis de mortalidad y un fuerte impacto en la salud pública, pudiendo provocar un pánico colectivo y afectar a la estabilidad social, requiriendo una respuesta y una preparación especiales por parte de las autoridades sanitarias, científicas y de seguridad.

Entre los patógenos y enfermedades considerados como armas biológicas potenciales o utilizados de hecho como tales pueden incluirse el ántrax, el ébola, el virus de Marburgo, el cólera, la tularemia, la brucelosis, la fiebre Q, la fiebre hemágica boliviana, la fiebre de las Montañas Rocosas, el tifus, la psitacosis, la fiebre amarilla, la encefalitis japonesa, la fiebre de Rift Valley, la viruela y toxinas como la ricina, la toxina botulínica y la saxitoxina, entre otros.

Entre las formas de dispersión de las armas biológicas podemos señalar los aerosoles (dispersión por aire formando un rocío fino, normalmente lanzado desde aviones o mediante misiles o bombas) y los animales (propagación de enfermedades a través de insectos y animales como pulgas, ratas, moscas, mosquitos, murciélagos, visones, etc.).

También pueden propagarse enfermedades a través del ganado, o el fenómeno conocido como *agroterrorismo* y la contaminación de los alimentos y el agua.

La pirámide de riesgos biológicos

Como nos apunta de modo muy gráfico y pedagógico el embajador Gonzalo de Salazar, podemos describir una pirámide cuya base estaría formada por una base de ancho potencial de riesgos biológicos de salud pública, incluyendo las enfermedades naturales, los brotes epidémicos y las amenazas surgidas en torno a OGM resistentes. La pirámide continuaría ascendiendo, incluyendo riesgos de bioseguridad (*biosafet* en inglés) para incluir accidentes o negligencias en laboratorios. Y se remataría, finalmente, con una cumbre, más estrecha y menos frecuente, con riesgos de biocustodia (*biosecurity* en inglés) que incluiría el sabotaje y los usos deliberados de patógenos como armas biológicas.

La pirámide nos ofrece de este modo una ancha base de respuesta sanitaria y de salud pública común y compartida para todos los riesgos, sin distinción de su origen, invitándonos al mismo tiempo a abordar estrategias de respuesta de modo específico y añadido ante riesgos particulares de bioseguridad y biocustodia, que exigen técnicas e instrumentos propios a diseñar en el marco de políticas de seguridad.

En este marco, con posterioridad nos preguntaremos sobre la caracterización del agente biológico que ha originado la actual pandemia COVID-19.

Evolución histórica y actualidad de la amenaza biológica

El uso de armas biológicas está documentado desde antiguo, con múltiples ejemplos que incluyen desde el lanzamiento de cadáveres de animales a fortalezas asediadas hasta la diseminación de la viruela en las guerras de América del Norte en el siglo XVIII. Su primera utilización en la guerra moderna se lleva a cabo por Alemania en la Primera Guerra Mundial.

La práctica totalidad de las grandes potencias y otros países importantes, con un total de alrededor de una quincena de Estados, han mantenido en algún momento programas de armas biológicas, aunque tras la aprobación del Tratado de Prohibición de 1972 la gran mayoría han sido clausurados progresivamente, resultando difícil en la actualidad

confirmar con fuentes fidedignas de inteligencia los rumores que en ciertos medios circulan respecto al mantenimiento de algunos de ellos en determinados países.

Lo cierto es que, en los últimos años, el valor añadido estratégico y de disuasión de las armas biológicas como arma de guerra por parte de los Estados se ha considerado bastante limitado, tanto por la dificultad técnica de una diseminación eficaz contra el enemigo y con un impacto sin «efecto boomerang» contra los intereses del propio atacante, como del inevitable desprestigio que acarrearía su uso en el seno de la comunidad internacional y su consideración como crimen de guerra a la luz del derecho internacional humanitario.

Llegados a este punto, podemos formularnos varias preguntas.

- En primer lugar, ¿cabría afirmar o identificar con informaciones objetivas en el momento presente que las armas biológicas podrían integrarse dentro del catálogo de instrumentos de agresión de un Estado?
- En segundo lugar, ¿qué tipo de reflexiones o hipótesis de bioseguridad y de biocustodia cabría extraer de la dramática experiencia global que el mundo está conociendo con la pandemia COVID-19?

Ambas respuestas no son fáciles de formular, aunque en un próximo capítulo analizaremos algunas interpretaciones críticas de la presente pandemia que en principio parecen reclamar mayores aclaraciones sobre esta extraordinaria tragedia.

El bioterrorismo

Los avances científicos y tecnológicos hacen que ante la proliferación de agentes biológicos sea muy difícil caracterizar la amenaza, existiendo un riesgo cierto de que puedan ser utilizados por grupos terroristas o Estados fallidos.

Podemos identificar el «agroterrorismo» como la introducción deliberada de una enfermedad en una planta o animal con el objeto de generar una situación de pánico que lleve a pérdidas económicas y, finalmente, a socavar la estabilidad social de un Estado o región.

Respecto a un posible uso terrorista de las armas biológicas, no puede dejarse de lado la intención proclamada en este sentido en numerosas declaraciones de sus principales dirigentes, iniciadas en 1989 cuando el líder de Al Qaeda, Osama Bin Laden, recomendó

ataques con medios NRBQ (nucleares, radiológicos, biológicos y químicos). Aunque en este momento no disponemos de informaciones sobre este tipo de ataques por parte del terrorismo yihadista, podemos analizar con algunos ejemplos del pasado reciente la diversa naturaleza de este tipo de amenazas:

- En 1984, el incidente Dalles en Oregón (Estados Unidos) describió una intoxicación alimentaria con salmonelosis que fue realizada con fines políticos.
- La secta religiosa japonesa Aum Shinrikyo intentó realizar un programa biológico para obtener el virus del Ébola y la toxina botulínica con el objetivo de castigar inclinaciones consideradas como excesivamente prooccidentales en aquel país, aunque con un resultado negativo que evidenció las grandes dificultades técnicas de este tipo de ensayos.
- La crisis de los sobres de ántrax en 2001 tras los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York sembró el terror en amplias franjas de la población, aunque su autoría pudo identificarse, en principio sin mayores conexiones con el terrorismo internacional, en un antiguo científico del Gobierno norteamericano que acabó suicidándose en prisión en 2008.

Amenazas biológicas emergentes

Los avances de la biología sintética y las crecientes conexiones entre la química y la biología plantean amenazas de una agresividad y letalidad potencial cada vez más preocupantes, en particular a través de las tecnologías CRISPR (*clustered regularly interspaced short palindromic repeats*).

La tecnología CRISPR permite un control sobre los genes de múltiples especies, y su uso por terroristas permitiría modificar virus y bacterias para hacerlos más resistentes a tratamientos y vacunas.

La biología sintética nos permite abrir nuevos y positivos horizontes en los tratamientos de enfermedades, pero también acarrea crecientes riesgos para la creación de armas biológicas más potentes e inteligentes destinadas a atacar objetivos concretos basándose en la diferenciación genética.

Mecanismos y estrategias de respuesta

Sistema español

- La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN) y el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2019:

La ESN de 2017 sustituye en su totalidad a la aprobada en 2013, incorporando tres nuevos ámbitos de actuación: seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad frente a pandemias y epidemias y preservación del medio ambiente. De esta forma, son quince los ámbitos de la seguridad nacional para los que la Estrategia asigna un objetivo parcial y diseña las correspondientes líneas de actuación estratégica.

Este documento se elabora para anticiparse a las situaciones que puedan atentar directamente contra la seguridad de la nación: entre los muchos desafíos que España podría afrontar, también se cuentan las epidemias y pandemias.

En su capítulo 4 señala las medidas para reducir la amenaza que suponen las pandemias. Entre otras, «reducir la vulnerabilidad de la población a los riesgos infecciosos mediante la vacunación, el control e inspección de mercancías en frontera, la creación de programas de prevención y promoción de la salud o buenos sistemas de saneamiento y salud pública». Además, nos avisa que es improbable conseguir un riesgo cero, siendo muy importante la coordinación entre las distintas administraciones tanto a nivel nacional como internacional.

Actualmente, ante la situación creada por la COVID-19, se está revisando esta Estrategia. El *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*, aprobado en marzo de 2020 por el Consejo de Seguridad Nacional, dedica un apartado a la seguridad frente a pandemias y epidemias con el objetivo de adoptar planes de preparación y respuesta ante riesgos sanitarios, bajo el principio de coordinación entre administraciones.

Para detectar y reaccionar ante cualquier riesgo sanitario, con una mejora de las capacidades, se considera esencial desarrollar protocolos de colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y las autoridades sanitarias e incrementar la vigilancia sobre aquellas prácticas ilegales que pueden favorecer la propagación de epidemias.

Para ello, se ha de dotar a las FCSE de la formación y el equipamiento necesarios, así como considerar como un reto la creación y dotación de una red de vigilancia epidemiológica específica de las FAS en territorio nacional y zonas de operaciones.

Por todo lo anterior, resulta necesario modernizar los sistemas de vigilancia de la salud en España para considerar factores de riesgo y determinantes de enfermedad, con una integración de esta información con los sistemas de alerta precoz que incrementen la respuesta en caso de ser necesaria.

El Ministerio de Defensa lleva a cabo labores de vigilancia epidemiológica de interés de salud pública, en coordinación con el Centro Nacional de Epidemiología, organismo encargado de la vigilancia a nivel nacional.

- El Plan Nacional de Biocustodia

El asentamiento del concepto de *seguridad nacional*, relativamente moderno en España, hizo que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 incluyera explícitamente la adopción de un Plan Nacional de Biocustodia entre sus objetivos. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 incluye, entre los suyos, «el combatir la proliferación de armas de destrucción masiva, sus vectores de lanzamiento, materiales conexos y tecnología asociada, así como impedir su acceso a actores no estatales, y en particular a organizaciones terroristas». Para ello la línea de acción se centra en «fortalecer las capacidades nacionales en el área de la no proliferación mediante la aplicación de la normativa internacional y el desarrollo y actualización de la normativa nacional».

Para facilitar el trabajo en este ámbito y para cumplir los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional dispuso en 2017 impulsar la creación del Comité Especializado de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, como órgano de apoyo al propio Consejo. El Comité presentó el Plan Nacional de Biocustodia ante el Consejo de Seguridad Nacional, aprobado en enero de 2019. De este modo, España se homologa con los países más avanzados en la materia, como Alemania, Francia, Canadá, EE. UU., Australia o Reino Unido.

El plan pretende el desarrollo de todas aquellas medidas necesarias que, con el menor coste posible para la hacienda pública y con los medios personales existentes, posibiliten una custodia efectiva de agentes biológicos relevantes, controlando su acceso y la protección física de las instalaciones donde se manejen esos agentes, así como su transporte seguro. Asimismo, se creará una Comisión Nacional de Biocustodia

encargada del seguimiento del Plan Nacional, correspondiendo al Consejo de Seguridad Nacional, conforme a las funciones que tiene asignadas (RD 1886/2011 y RD 385/2013) la supervisión de la ejecución del plan.

En este momento se encuentra en funcionamiento un grupo de trabajo para el desarrollo del Plan. Una de sus primeras misiones es el establecimiento y puesta en funcionamiento, con funciones y composición concretas, de dicha Comisión Nacional.

- El RD 679/2014:

Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso.

El objeto del Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso es fijar las condiciones, requisitos y procedimientos para ejercitar la función de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, con el fin de dar debido cumplimiento a la normativa de la Unión Europea, los compromisos internacionales adquiridos por España y contribuir al fomento de la paz, la estabilidad y la seguridad en el ámbito mundial o regional y proteger los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior del Estado.

- La Defensa NRBQ y las FCSE:

Entre las defensas con las que se cuenta, se pueden mencionar:

- La Policía Nacional, a través de su Grupo Operativo TEDAX-NRBQ. Esta unidad está en operaciones desde 1975 con la misión de neutralizar, desactivar e intervenir ante artefactos explosivos. Hoy en día, su ámbito de actuación ha crecido y también participan contra elementos nucleares, radiológicos, biológicos o químicos.
- La Guardia Civil y su Servicio de Desactivación de Explosivos y Defensa NRBQ.
- El Ejército del Aire, a través de sus Escuadrones de Apoyo al Despliegue Aéreo (Zaragoza y Sevilla), desarrolla operativos de instrucción y descontaminación.
- En la Armada, cada buque cuenta con su propia defensa NRBQ.
- El Ejército de Tierra asume la responsabilidad principal. La Escuela Militar de Defensa NRBQ es la encargada de la formación del personal de las FCSE.

- Cuentan con una gran cantidad de detectores, medios de descontaminación y vehículos VRAC (laboratorios móviles para áreas contaminadas). Las principales funciones que desarrolla son las de reconocimiento, evacuación de personal, identificación de agresivos, tomas de muestras y descontaminación en el marco del territorio nacional e internacional. Colabora tanto con la UE como con la OTAN en este sentido.
- La UME (Unidad Militar de Emergencias) está preparada para asumir la defensa contra riesgos de tipo biológico, nuclear, radiológico y químico.
- Respuesta española a la crisis COVID-19:

La Organización Mundial de la Salud elevó, el 11 de marzo de 2020, el nivel de emergencia de salud pública hasta el de pandemia, considerando la evolución del virus SARS-COV-2 causante de la enfermedad COVID-19.

Ante estas circunstancias, el Gobierno de España decretó el estado de alarma en todo el territorio nacional, por medio del RD 463/2020 del 14 de marzo.

Este estado de alarma se prolongó hasta el 21 de junio, aunque incluyendo etapas de «desescalada» en las que se iban flexibilizando las normas. Tras la desescalada, apareció como nuevo término *la nueva normalidad*, en este caso sin restricciones de movilidad, pero sí con nuevas normas obligatorias como el uso de mascarilla o la distancia de seguridad.

En la actualidad, nos encontramos inmersos en otro estado de alarma, el decretado el 25 de octubre por medio del RD 926/2020 para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, que sin duda ha cambiado el escenario social, económico y político.

Sistema internacional

Existe un amplio catálogo de instituciones, sobre todo de carácter internacional, que han creado y mantienen una extensa gama de mecanismos de respuesta a posibles situaciones de peligro biológico o tóxico a nivel mundial.

- El Protocolo de Ginebra de 1925

Es el primer antecedente serio de lucha contra la amenaza tóxica, hecho en Ginebra el 17 de junio de 1925 y ratificado por España el 22 de agosto de 1929. Considera que el empleo en las guerras de gases asfixiantes, tóxicos o similares, incluyendo los agentes bacteriológicos, «ha sido condenado por la opinión general del mundo civilizado».

- La Convención de prohibición de armas biológicas de 1972

Es el primer tratado multilateral sobre desarme que prohíbe el desarrollo, la producción y el almacenamiento de toda una categoría de armas de destrucción en masa. Entró en vigor el 26 de marzo de 1975 y fue ratificado por España el 20 de junio de 1979. Los Estados parte se comprometen a presentar informes anuales sobre actividades específicas relativas a la Convención sobre las Armas Biológicas, aportando:

- Datos sobre laboratorios y centros de investigación.
 - Información sobre instalaciones de producción de vacunas.
 - Información sobre programas nacionales de investigación y desarrollo en materia de defensa contra las armas biológicas.
 - Declaración de actividades pasadas en el marco de programas de investigación y desarrollo biológico con fines ofensivos y/o defensivos.
 - Información sobre brotes epidémicos de enfermedades infecciosas e incidencias similares causadas por toxinas.
 - Publicación de resultados y promoción del empleo de conocimientos y contactos.
 - Información sobre legislación, reglamentaciones y otras medidas.
- El mecanismo del secretario general de Naciones Unidas para la investigación del uso alegado de armas químicas, biológicas o tóxicas:

El mecanismo del secretario general para llevar a cabo investigaciones inmediatas en respuesta a denuncias sometidas a su atención respecto del posible empleo de armas

químicas y bacteriológicas (biológicas) y tóxicas se desarrolló a finales de la década de 1980.

Una vez que se recibe una solicitud de cualquier Estado miembro, el secretario general está autorizado a iniciar una investigación, que incluye el envío de un equipo de investigación al lugar del presunto incidente, y a presentar un informe a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, para poder constatar de una manera objetiva y científica los hechos relativos a presuntas violaciones del Protocolo de Ginebra de 1925, que prohíbe el uso de armas químicas y biológicas, u otras normas pertinentes del derecho internacional consuetudinario.

- Grupo Australia para el control de exportaciones:

El Grupo Australia es el resultado de un acuerdo informal cuya finalidad es permitir que los países de exportación o transbordo minimicen el riesgo de contribuir a la proliferación de armas químicas y biológicas. Los participantes en el Grupo Australia no contraen obligaciones jurídicamente vinculantes, y la eficacia de la cooperación entre sus participantes depende únicamente de su compromiso con los objetivos de no proliferación de armas químicas y biológicas y de la efectividad de las medidas que cada uno de ellos adopte a nivel nacional.

El Grupo Australia es una red informal de países que se consultan y armonizan las medidas nacionales de concesión de licencias nacionales de exportación de artículos relacionados con las armas químicas y biológicas (AQB), como complemento de sus obligaciones en virtud de las Convenciones de Armas Biológicas y de Armas Químicas, y tratan de prevenir cualquier contribución involuntaria de su comunidad industrial y de investigación a los programas de AQB. Se reúne con carácter anual para analizar cómo hacer más efectivas las medidas reguladoras de la exportación adoptadas a nivel nacional por sus participantes.

- La Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva:

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) identifica la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) como una de las principales amenazas a la seguridad de la Unión Europea, junto al terrorismo, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. De hecho, la proliferación de armas de destrucción

masiva es identificada como la amenaza potencial más grave a la seguridad europea, especialmente en función de tres elementos clave que condicionan el problema:

- La posibilidad de una carrera armamentística en Oriente Próximo.
- La expansión de los arsenales biológicos en función del desarrollo científico y tecnológico de los países.
- La adquisición de ADM por parte de los grupos terroristas.

El 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, que viene a concretar la acción de la Unión en este ámbito, optando por la utilización de la diplomacia preventiva y la cooperación como instrumento clave para «prevenir, disuadir, detener y, si es posible, eliminar los programas de proliferación de ADM que preocupan a nivel mundial». La defensa de estos objetivos recae en los principios básicos de:

- Reforzar los mecanismos internacionales de no proliferación y los sistemas de verificación.
- Fomentar un entorno estable a escala regional e internacional incorporando el objetivo de no proliferación a todas las actividades políticas, diplomáticas y económicas de la UE.
- Establecer una estrecha cooperación con países asociados de mayor importancia como los Estados Unidos, Rusia o los países de la OTAN, y asistir a países de fuera de la UE.

En última instancia, se abriría la puerta a la utilización de medidas coercitivas previstas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo sanciones selectivas o globales, interceptación de cargamentos e incluso el uso de la fuerza.

La UE opta, así, por herramientas de *soft power* y posibles medidas coercitivas, articuladas sobre tres ejes principales: la diplomacia, la disuasión y la contención. En ningún caso contempla la desaparición de las ADM y solo considera su existencia como amenaza en la medida en que puedan ser adquiridas por Estados proliferadores o por grupos terroristas, sin llegar a concretar los criterios de definición de un programa de proliferación.

- El Proyecto RHINO de Interpol:

Su objetivo es reforzar la capacidad de los países miembros para aplicar medidas eficaces con las que controlar grandes brotes epidémicos, y garantizar la protección de los ciudadanos en condiciones adecuadas, con la colaboración entre distintos organismos y una constante actividad de formación.

Puesto en marcha inicialmente como respuesta directa a la epidemia de ébola que tuvo lugar de 2014 a 2016, hace hincapié en la bioseguridad y en las principales lecciones extraídas de dicha crisis. Muchas de las lecciones y prácticas aprendidas se pueden aplicar al contexto específico de la pandemia de COVID-19.

Se ponen en relieve tres principios interinstitucionales esenciales: la colaboración, la coordinación y la protección, ya que la buena aplicación de estos principios puede marcar la diferencia entre limitar las repercusiones de un simple brote de una enfermedad y ser incapaces de impedir que poblaciones enteras sufran daños irreversibles.

- La Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas:

La resolución obliga a todos los Estados a adoptar y aplicar leyes eficaces con el fin de que todos los Estados se abstengan de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines terroristas.

La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), en respaldo del comité establecido en virtud de citada resolución 1540, supervisa también otras medidas eficaces para prevenir la proliferación de estas armas y sus sistemas vectores a agentes no estatales, en particular con fines terroristas.

- Salud pública y One Health Context:

La Organización Mundial de la Salud:

La OMS, constituida el 7 de abril de 1948 y con sede en Ginebra, es la autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional en el sistema de las Naciones Unidas, y coordina la labor sanitaria internacional promoviendo la colaboración por medio de la movilización de alianzas y de diferentes agentes del ámbito de la salud. Su gobernanza recae en la Asamblea Mundial de la Salud, que es su órgano decisorio supremo.

Sus expertos elaboran directrices y normas sanitarias, ayudan a los países a abordar cuestiones de salud pública y fomentan la investigación sanitaria. Por mediación de la OMS, los Gobiernos pueden afrontar conjuntamente los problemas sanitarios mundiales y mejorar el bienestar de las personas.

La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación:

Fundada en 1945, su principal objetivo es apoyar de manera eficiente el mandato de lograr un mundo en el que impere la seguridad alimentaria elevando los niveles de nutrición, mejorando la productividad agrícola, las condiciones de la población rural y contribuyendo a la expansión de la economía mundial. Su papel es comprender y mitigar el impacto de la pandemia en la alimentación y la agricultura con el objetivo de proporcionar a los responsables de la toma de decisiones en todo el mundo información fidedigna sobre las medidas de políticas para mantener en funcionamiento los sistemas alimentarios.

Reglamento Sanitario Internacional de 2005:

El Reglamento Sanitario Internacional (2005) es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que incluye a los Estados miembros de la OMS. Entró en vigor el 15 de junio de 2007 y obliga a los países a comunicar a la OMS los brotes de ciertas enfermedades y determinados eventos de salud pública.

Tiene por objeto ayudar a la comunidad internacional a prevenir y afrontar riesgos agudos de salud pública susceptibles de atravesar fronteras y amenazar a poblaciones de todo el mundo, así como servir de marco jurídico para la prevención, detección y contención en origen de los riesgos para la salud pública, antes de que se propaguen a través de las fronteras, mediante la acción conjunta de los Estados parte y la OMS.

Deficiencias y desafíos del marco global

Un tenso escenario internacional

La crisis de confianza entre las principales potencias globales operada en los últimos años arrastra un claro deterioro de la cooperación en foros multilaterales, cabiendo citar algunos desencuentros ilustrativos de esta tensa situación:

El Partenariado Global del G8 (2002) contra la proliferación de armas de destrucción masiva (NRBQ, por sus siglas en inglés) queda impactado en 2014 con la expulsión de Rusia tras la invasión de Ucrania.

El déficit más visible en la universalización de la Convención de Armas Biológicas supone la ausencia de Egipto y Siria, que no la han ratificado, y de Israel, que ni siquiera la ha firmado, en el contexto de rivalidades regionales ante la creación de una Zona Libre de Armas Nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio, cuyo complejo y difícil proceso afecta a la estabilidad del Tratado de No Proliferación Nuclear.

El Grupo de Australia no constituye una iniciativa con vocación universal, sino un sistema denostado por muchos países en desarrollo como un «club privilegiado del norte».

El Reglamento Sanitario Internacional de la OMS fue reforzado con ocasión de la epidemia de ébola en la República Democrática del Congo, instando a que los Estados notifiquen eventos de riesgo. Sin embargo, EE. UU. emitió una reserva ante este principio por razones de seguridad nacional, al entender que podría debilitar a sus fuerzas armadas, declarando Irán su oposición a dicha reserva.

Por otro lado, contemplamos un escenario de creciente desconfianza ante la opacidad con la que el Gobierno de Pekín parece estar gestionando la investigación de los orígenes de la actual pandemia. Al mismo tiempo, numerosos testimonios han señalado que China retiene muestras de virus peligrosos de influenza, impidiendo el estudio para vacunas y tratamientos e incumpliendo los protocolos de cooperación en vigor.

Una cierta complacencia ante las amenazas biológicas

Cabría preguntarse si la comunidad internacional ha minusvalorado la gravedad de potenciales amenazas biológicas, incluyendo una pandemia global. En algunos ámbitos, se ha considerado en los últimos años que un ataque con armas biológicas por parte de un Estado no supondría un incentivo militar o de disuasión relevante, teniendo en cuenta las múltiples dificultades para llevarlo a cabo, sus escasas ventajas militares estratégicas o el desprestigio internacional que acarrearía su uso. También se ha llegado a considerar que los actores no estatales o terroristas deberían afrontar un largo cúmulo de obstáculos, a pesar de episodios (ántrax) y algunos intentos fallidos (secta japonesa Aum

Shinrikyo) que se han considerado para demostrar la improbabilidad de este tipo de episodios.

Una evidencia de que las pandemias no han sido consideradas como una prioridad es que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas solo ha aprobado en su historia dos resoluciones sobre episodios infecciosos: respectivamente, sobre el sida en 1983 y el ébola en la RDC.

La UE, una estrategia insuficiente

Aunque el Tratado de Lisboa incluye la «lucha contra las pandemias humanas» entre sus objetivos generales, cabría preguntarse si sería posible hablar de una política sanitaria europea propiamente dicha, considerando que las competencias de prevención y respuesta son exclusivamente nacionales, no existiendo por parte de la Comisión ninguna evaluación sobre las instituciones de gobernanza o las capacidades nacionales de los Estados miembros.

Por otro lado, las diversas estrategias de seguridad de la UE abordan la salud pública como un problema de desarrollo o una cuestión humanitaria, sin establecer vínculos entre aquella y la lucha contra las amenazas NRBQ.

Las competencias de las instituciones y los organismos europeos se superponen en materia de salud pública y lucha contra las pandemias, repartidos entre la Comisión Europea, la Oficina Regional de la OMS para Europa y el Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades, entidad esta última de naturaleza exclusivamente técnica, sin competencias ejecutivas y sin capacidad de imponer acciones vinculantes a los Estados miembros.

Todo ello sin perjuicio de las posibles aplicaciones de la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 TUE) o de la cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE).

La OMS, una organización cuestionada

A pesar de contar con instrumentos bien diseñados como el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), un fondo de financiación de contingencias y un sistema de declaración de emergencias, la OMS está siendo objeto de diversas acusaciones ante el impacto global de la crisis COVID-19. Numerosos testimonios critican una dubitativa y

poco previsor a actuación al inicio de la pandemia y una persistente pasividad ante una actitud de China opaca o poco transparente, además de señalar su carencia de mandato, recursos, poder sancionatorio, flexibilidad y adaptación para hacer frente a pandemias con carácter general.

En el complejo y grave contexto actual, la mayor o menor justicia de la suspensión por parte de EE. UU. de sus contribuciones financieras a la OMS debería juzgarse no tanto a la luz de la peculiar heterodoxia de su presidente ante la cooperación multilateral, sino de un análisis crítico, honesto, objetivo y transparente que permita extraer conclusiones sobre la forma en la que la OMS habría debido abordar este tipo de situaciones.

Por otro lado, resulta insólito que una entidad del calado científico de la OMS haya difundido al mundo, en momentos cruciales para la contención de la pandemia, consejos erróneos o contradictorios sobre cuestiones obvias y elementales para cualquier lego en medicina como la utilidad del uso de mascarillas —incluso las domésticas— o la transmisión de virus por aerosoles en espacios cerrados. Episodios que, con otras más amplias consideraciones, plantearían la necesidad de abordar un debate sobre la falta de liderazgo de la OMS en materia de prevención, difusión científica, información y comunicación.

El RSI constituye un instrumento adecuado y es jurídicamente vinculante para los 156 Estados que lo han aprobado, pero está infrautilizado al no ser aplicado por los Gobiernos por falta de recursos o voluntad política. Por otro lado, el manual de seguridad en laboratorios de la OMS es una mera recomendación no vinculante.

Por su parte, la FAO dispone de un sistema de alerta temprana y prevención sobre enfermedades animales y zoonosis, pero se encuentra muy limitado por su escasa capacidad de aplicación en los países en desarrollo.

La Convención sobre las Armas Biológicas, un instrumento mejorable

Observamos en este sentido dos aspectos:

- Una verificación deficiente:

La Convención sobre las Armas Biológicas de 1972 presenta una debilidad fundamental al carecer de un protocolo de verificación y generando un grave problema de confianza

en su cumplimiento al quedar sus obligaciones jurídicas subordinadas a la buena voluntad de las partes.

Un proyecto de protocolo de verificación fue rechazado en 2006 por países dotados de un mayor desarrollo en biotecnología e industria farmacéutica —en particular, EE. UU.— con el argumento de que las inspecciones no pueden asegurar la no existencia de bioarmas y sí pondrían en riesgo la propiedad intelectual e industrial de sus programas científicos y comerciales. Como alternativa a esta ausencia de verificación, los países occidentales y afines hemos desarrollado un conjunto de instrumentos que, evitando sistemas intrusivos, permitan imprimir una cierta confianza en el cumplimiento, en particular reforzando las «CBM» o medidas de fomento de la confianza.

Proponemos crear mecanismos voluntarios de *peer review*, o revisión por los pares, que, aportando un cierto grado de control y vigilancia, facilitan al mismo tiempo la formación técnica y la cooperación internacional para mejorar posibles deficiencias detectadas. En 2017, desde la delegación española en Ginebra acreditada ante la Convención, propusimos personalmente una exitosa fórmula de «visitas voluntarias» no intrusivas de control y asistencia técnica sobre medidas de biocustodia, muy bien acogida en países iberoamericanos y que constituye un excelente modelo para otros ámbitos del mundo.

Estos sistemas alternativos, sin embargo, continúan siendo rechazados por numerosos países del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), al interpretarse como una excusa de los países del norte para seguir oponiéndose a un protocolo de verificación. Según el MNOAL, todo el articulado de la Convención, incluyendo el artículo X, que insta a todos los Estados a emprender proyectos de cooperación en biotecnología para usos pacíficos con los países en vías de desarrollo, es jurídicamente vinculante en la misma proporción, sin que quepa hablar de una mayor obligación ante determinados artículos. El MNOAL estima que la prioridad de los países occidentales se limita a exigir el refuerzo de medidas nacionales de lucha contra riesgos biológicos, cuando se debería aplicar el mismo rigor para conseguir un desarrollo biotecnológico y farmacéutico compartido a nivel global de forma más equitativa.

Estas diferencias geopolíticas están obstaculizando posibles avances en el seno de la convención, con una polarización norte-sur contra EE. UU. y los países occidentales impulsada en particular por países como Irán, Cuba y Venezuela.

Los informes anuales sobre instalaciones biológicas y transparencia que los Estados parte deben remitir a la Secretaría de la Convención solo son cumplimentados por una pequeña parte de la membresía. La secretaría sufre, además, un problema crónico de financiación ante la falta del pago de las cuotas obligatorias por parte de numerosos Estados parte.

- Un análisis superficial de los riesgos de la ciencia y la tecnología:

Hemos visto como las amenazas biológicas son cada vez más complejas, con preocupantes convergencias con la química y la genética tanto en agentes como en transferencias intangibles de *know-how* y de tecnología. También se habla de los riesgos que plantearía el *tacit knowledge*, al que se accedería por los científicos de un modo casi intuitivo o natural. Pero, como bien señala Mariano Moro, no debemos preocuparnos de que los terroristas se conviertan en biólogos, sino de que los biólogos se conviertan en terroristas.

La Convención sobre las Armas Biológicas pretende, sin mucho éxito, un seguimiento de los avances en ciencia y tecnología para tratar de neutralizar los riesgos biológicos que puedan acarrear. Las convocatorias anuales de reuniones de expertos en Ginebra son insuficientes para un intercambio de información cabal, con una debilidad institucional que trata de compensarse con el *networking* y el loable trabajo de un conjunto de instituciones académicas, muchas de ellas del mundo anglosajón. Por ello, la Convención sobre las Armas Biológicas no ofrece suficientes garantías para impulsar una conducta responsable en la investigación científica en el que puedan confluir Gobiernos, industria, academia y sociedad.

La convención debe hacer una mayor labor de concienciación en la academia y la industria sobre los riesgos de la investigación y el desarrollo, habiendo hasta el momento fracasado en sus intentos de aprobar por consenso un código de conducta para científicos. Dicho código, además, debería incluir no solamente las normas de comportamiento para los profesionales, sino también las normas apropiadas de bioseguridad y biocustodia de las instalaciones científicas.

España ha propuesto, en el marco de la Convención, un modelo de código de conducta que incluye ambos aspectos, enfrentándose a las dificultades que han planteado algunos países de corte más autoritario y estatista al pretender blindar estos a sus propias instituciones ante posibles responsabilidades. Tampoco se han establecido principios de

comportamiento responsable sobre la información apta para publicación por los congresos científicos y los investigadores para impedir revelar innovaciones biotecnológicas que pudieran resultar de riesgo.

COVID-19: ¿brote natural, accidente, negligencia o arma de guerra biológica?

El grupo de firmantes del presente trabajo en el XLIII Curso de Defensa Nacional no pretendemos en este apartado formalizar acusaciones, lanzar sospechas gratuitas ni atribuir responsabilidades por la pandemia de la COVID-19. Pero, al mismo tiempo, entendemos que, en momentos dramáticos como los actuales, y a la hora de despejar algunas incógnitas sobre los desafíos de seguridad que afrontamos, no pueden dejar de contemplarse con cierta preocupación algunos testimonios de personas relevantes que estimamos deberían ser contrastados, analizados e investigados con la diligencia, la objetividad y la seriedad que merece una de las mayores catástrofes sanitarias, sociales y económicas de la historia de la humanidad.

Veamos cuáles son algunos de dichos testimonios, sobre cuya falsedad o veracidad todos deberíamos preguntarnos para disponer con la necesaria responsabilidad de un conocimiento cabal y fehaciente de la realidad.

Que la COVID-19 es un arma de guerra biológica creada por China es lo que cree el profesor de derecho internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Illinois, Francis Boyle, «padre» y redactor de la Ley Antiterrorista contra las Armas Biológicas de Estados Unidos.

Dicha ley, que era la transposición a la legislación de su país de la Convención sobre las Armas Biológicas, fue aprobada por unanimidad en 1989 por ambas cámaras, el Congreso y el Senado, y firmada por el presidente George Bush padre.

«Si uno hace una búsqueda simple en Google: “¿Tiene China un laboratorio BSL-4?”, el [Instituto de Virología] de Wuhan aparece el primero», explica Boyle¹.

Los laboratorios de Bioseguridad Nivel 4 existentes en el mundo trabajan con agentes biológicos que representan un alto riesgo individual de contagio y perjudiciales para la

¹ «Informe COVID». Tele 5. https://www.telecinco.es/informe-covid/doctora-li-meng-yan-coronavirus-laboratorio_18_3031095406.html.

vida. Se trabaja en ambientes estériles y controlados, y los científicos actúan equipados con trajes especiales que cubren la totalidad de los cuerpos.

Las enfermedades infecciosas que se manejan en estos laboratorios de Bioseguridad Nivel 4 son el ébola, la viruela, el hantavirus, la fiebre de Lassa, la fiebre hemorrágica de Marburgo o el SARS.

«Los laboratorios BSL-4 son utilizados para desarrollar todo tipo de armas biológicas ofensivas con ADN genéticamente modificado. Por lo tanto, desde mi punto de vista, el Laboratorio BSL-4 de Wuhan es la fuente del coronavirus. Supongo que estaban investigando SARS, armándolo más, dotándolo de más propiedades para que fuera más letal», añade Boyle en una entrevista por videoconferencia con la revista *Greatgameindia*, especializada en geopolítica y relaciones internacionales.

Desde el punto de vista de Boyle, «esta actividad claramente viola la Convención sobre las Armas Biológicas. La investigación sobre el desarrollo de armas biológicas en estos días es un delito internacional. Su uso lo sería. No estoy diciendo que lo hayan infligido deliberadamente sobre su propia gente, pero se filtró desde su interior».

El resultado ha sido una catástrofe. Por eso el Gobierno chino trató de ocultarlo y después tomó decisiones drásticas para contenerlo. «Y todo lo que han dicho hasta ahora han sido mentiras. Es propaganda», afirma.

Por otra parte, el profesor francés Luc Montagnier, Premio Nobel de Medicina 2008, afirma lo mismo que Boyle: la COVID-19 fue creada por el hombre, llevando así la contraria del relato «oficial» de que el coronavirus es el resultado de una mutación natural y que se transmitió a los humanos desde los murciélagos.

En unas declaraciones concedidas en el podcast *Pourquoi docteur?*² ('¿por qué, doctor?' en francés), del doctor Jean-François Leomoine, Montaigner no se cree que la epidemia tuviera su epicentro en el mercado de mariscos de Wuhan. «Eso de que la COVID-19 apareció tras una contaminación ocurrida en un mercado de animales salvajes, en Wuhan, es una bella leyenda. Imposible. Los científicos chinos son grandes especialistas. El virus salió de un laboratorio de Wuhan», declara Montaigner.

² *Pourquoi docteur*. <https://www.pourquoidocteur.fr/Articles/Question-d-actu/32192-Revelations-l-origine-SARS-CoV-2-Luc-Montagnier-Nobel-marginal-habitude-polemiques>

La doctora china y epidemióloga Li-Meng Yan ha venido a corroborar ambas hipótesis. Yan prestaba sus servicios en la Universidad de Salud Pública de Hong Kong, en el que se encuentra el laboratorio de referencia de la OMS especializado en virus y pandemias. Allí tuvo acceso a información científica que, dice, demostraba que su país había mentido sobre el origen del coronavirus.

La COVID-19 «viene del laboratorio de Wuhan [el Instituto de Virología] y el laboratorio está controlado por el gobierno de China», ha declarado la doctora Yan.

La versión de que el coronavirus tuvo su origen en un mercado de Wuhan es «una pantalla de humo».

Sus supervisores de la Escuela de Salud Pública trataron de silenciarla cuando trató de hacer sonar la alarma sobre la transmisión de persona a persona, en diciembre del pasado año.

La doctora Yan huyó a los Estados Unidos en abril de 2020. Allí publicó dos informes sobre el tema en la plataforma Zenodo el 14 de septiembre —titulado *Características inusuales del genoma del SARS-CoV-2 que sugieren una modificación sofisticada en el laboratorio en lugar de la evolución natural y la delineación de su probable ruta sintética*— y un segundo, el 8 de octubre, exponiendo sus teorías sobre el origen del SARS-CoV-2, que son bien claras: el SARS-CoV-2 o COVID-19 fue manipulado genéticamente en un laboratorio para infectar a los seres humanos.

La comunidad científica, sin embargo, afirma que los dos informes de la doctora Yan no han sido revisados por pares, como es la costumbre, y no han sido publicados en una revista científica.

La publicación científica *Rapid Reviews: COVID-19 (RR:C19)* encargó a científicos renombrados mundialmente en los campos de la virología, la biología molecular, la biología estructural, la biología computacional, el desarrollo de las vacunas y las medicinas —los doctores Takahiko Koyama, Adam Luring, Robert Gallo y Marvin Reitz— que analizaran los trabajos de la doctora Yan. Los cuatro desacreditaron sus teorías.

Recomendaciones y conclusiones:

- Reforzar y racionalizar la Convención sobre las Armas Biológicas fomentando medidas de fomento de la confianza, instaurando un código de conducta para científicos, mejorando el régimen de informes y transparencia y creando un sistema más eficaz de intercambio de información sobre avances en ciencia y tecnología.
- Reforzar el poder normativo y de investigación de la OMS, así como su política de comunicación.
- Establecer patrones comunes internacionales sobre salud pública, bioseguridad y biocustodia, haciendo uso asimismo de las recomendaciones de la OMS y adoptando un consenso global que permita superar las dificultades de la Convención sobre las Armas Biológicas.
- Una mayor cooperación y sinergias entre Gobiernos, organizaciones internacionales y entidades públicas y privadas, con estrategias bien definidas entre los sistemas sanitarios y de investigación y desarrollo. Fomentar los partenariados público-privados con el Estado y la industria farmacéutica para el desarrollo de vacunas.
- Consolidar un nuevo Mecanismo del SGONU de investigaciones sobre incumplimientos del Protocolo de Ginebra y de la Convención sobre las Armas Biológicas, evitando el veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU a través de equipos multidisciplinares bajo las Naciones Unidas incluyendo policía, expertos, laboratorios y equipos para la investigación de incidentes, contando asimismo con la integración de los sistemas de vigilancia epidemiológica de los países (por ejemplo, la RE-LAB de España).
- Se echa en falta un mecanismo global que fomente el comportamiento responsable de los usuarios ante riesgos biológicos o impulse una regulación elemental de consenso en las plataformas de redes sociales, lo que genera una proliferación de noticias falsas con graves riesgos para la salud, teorías conspirativas y movimientos antivacunas irracionales fundados en motivos religiosos o políticos.

Bibliografía y webgrafía

- Gonzalo de Salazar. *Guerra, paz y civilización*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores 2016.
- IEEE, Ministerio de Defensa (VV. AA.). *Proliferación de ADM y tecnología avanzada*, Cuadernos de Estrategia, 153.
- Ministerio de Defensa. *Las armas NRBQ como armas del terror*, Monografías del CESEDEN, n.º 120.
- IEEE, Ministerio de Defensa. *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad*, Cuadernos de Estrategia 203, Madrid 2020.
- Trabajos y documentos del embajador Julio Herráiz España ante la Conferencia de Desarme de Ginebra, y jefe de la delegación española ante la Convención sobre las Armas Biológicas 2014-2019.
- Protocolo de Ginebra de 1925:
https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpdpsbbtwd/cpdpsbbtwd_ph_s.pdf
- Convención de prohibición de armas biológicas de 1972:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-16505>
- Mecanismo del secretario general para la investigación del presunto empleo de armas químicas, biológicas o tóxicas:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2020-80860>

- Grupo de Australia:

<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/desarme-y-control-de-armas/francia-y-el-control-de-las-exportaciones-sensibles/article/control-de-bienes-y-tecnologias-sensibles-de-doble-uso>

Alumnos del XLIII Curso de Defensa Nacional

Julio Herráiz España (presidente)
Embajador especial para el Sahel del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Carlos Berbel Bueno
Director del diario digital *CONFILLEGAL*

Elena Landáburu Jiménez
Profesora de la Universidad Complutense

Manuel Martínez Ruiz
Director de Ingeniería y Construcciones Navales de la Armada

M. Teresa Rivero Segalàs
Senadora de Junts per Catalunya

Juan Carlos Val Vidal
Interventor delegado central del Ejército de Tierra

La capacidad de disuasión estratégica de las operaciones electromagnéticas

Resumen:

Las operaciones electromagnéticas están en auge, adquieren ahora un creciente protagonismo pues fácilmente hallan su acomodo en la hibridación de los conflictos o en aquellos conflictos que se desarrollan en la zona gris. Las operaciones electromagnéticas se desarrollan en el margen de la ambigüedad y sus efectos suelen estar exentos de atribución, lo que complica el uso del instrumento militar, especialmente con las reglas de juego occidentales, incluso en el ámbito de la autodefensa, tanto individual como colectiva. Son capaces de traspasar el umbral de lo militar y erigirse como una herramienta muy válida para la disuasión estratégica que suelen utilizar los países revisionistas. Se han convertido en una parte esencial de la estrategia que utilizan los países revisionistas, que se ha mostrado del todo eficaz tanto en el combate puramente militar como en la capacidad coercitiva a nivel político de los Estados occidentales.

Palabras clave:

Operaciones electromagnéticas, guerra electrónica, multilateralismo, Gerasimov, zona gris.

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

The capability of strategic deterrence of the electromagnetic operations

Abstract:

Electromagnetic Operations are on the mend, created more than 12 years ago within the fold of NATO, play an important role in conflict hybridation or in those conflicts so called 'grey zone'. These operations are characterised by a high level of ambiguity and their effects are unattributable by nature, thus the use of the military instrument by western countries is difficult, notably with their rules, even in self-defence, both individual and collective. Electromagnetic operations can cross the threshold of a pure military action and become an outstanding tool for strategic deterrence, carried out by revisionist countries. They have risen to the top of the Russian Federation current strategy that have been proven to be effective, both pure military combat and providing deterrence capability at political level from western countries.

Keywords:

Electromagnetic operations, electronic warfare, multilateralism, Gerasimov, Grey zone.

Introducción

Las operaciones electromagnéticas (OEM) son grandes desconocidas, y siempre van impregnadas de un aura de enigma y novedad. Un misterio rodea esa pegadiza palabra, que se encuentra encima del tablero de los conflictos actuales. Sin embargo, esta apreciación de novedad no guarda consonancia con la historia, puesto que las OEM ya vieron la luz en las Cumbres de la OTAN de Praga y Riga hace más de diez años. El compromiso con la guerra electrónica (EW, por sus siglas en inglés) de las naciones OTAN dio como resultado la promulgación del MCM 0142/2007, que versaba sobre el concepto de transformación para la futura EW. Como su nombre indica, se trataba de hacer evolucionar el concepto de la EW.

Las naciones que conforman la Alianza decidieron impulsar un concepto que debería haber sentado las bases para permitir la transformación de la EW. Una migración que tenía como estadio final las OEM. Una evolución que venía inexorablemente unida a un cambio de cultura sobre el pilar conceptual de pasar de una mera gestión de frecuencias a una gestión del espectro y uso de la energía electromagnética. Una amplitud de miras mayor para la EW, que además debía cubrir todo el espectro electromagnético¹.

Un concepto, que además articulaba las OEM sobre tres de los gremios que se declaraban más relevantes en el espectro: la EW, la gestión del espectro (SM, por sus siglas en inglés) y la inteligencia de señales (SIGINT, por sus siglas en inglés). Estas tres capacidades debían trabajar al unísono sobre la base de la coordinación y la cooperación, centrando los esfuerzos en garantizar tres objetivos: el libre acceso al espectro, la libertad de movimiento que permita efectuar la maniobra electromagnética y dificultar al adversario el uso de este preciado recurso.

Además, indicaba los mecanismos que debían ser utilizados para lograr los objetivos de coordinar y cooperar en el espectro, a todos los niveles del planeamiento y conducción de las operaciones militares. En un primer nivel de integración se encontraba la *electronic warfare coordination cell* (EWCC). En el caso de integrar SIGINT y EW, pasábamos a un nivel de integración superior, en un centro denominado SIGINT and EW Operations Center (SEWOC). Mientras que el primer mecanismo era propio del nivel táctico, el

¹ Conforme a la NATOTerm Database, la definición acordada es: «El espectro electromagnético es la distribución ordenada de ondas electromagnéticas de acuerdo con su frecuencia o forma de onda. Incluye las ondas de radio, microondas, radiación de calor, luz visible, ultravioleta, rayos X, rayos cósmicos y gamma».

SEWOC estaba diseñado para el nivel operacional. Por último, el mecanismo que mejor respondía al reto de la coordinación del esfuerzo en el espectro era el *electroMagnetic battlestaff* (EMB). Un constructo sobre la base de las tres capacidades anteriormente citadas a las que se podían unir otras como navegación, mando y control, espacio ultraterrestre o cualquier otra capacidad que necesitara del espectro para su correcto funcionamiento.

El esfuerzo principal, la amenaza asimétrica

Sin embargo, es cierto que, durante estos años, apenas se volcaron esfuerzos en las OEM, por lo que se precipitaron vertiginosamente al sueño de los justos. Cabría preguntarse el motivo de no haber desarrollado más las OEM, a pesar de tener un respaldo rotundo de las naciones OTAN.

El motivo lo encontramos en la amenaza que convenimos los Estados occidentales confrontar después de la caída del muro de Berlín: la amenaza asimétrica. Esta aproximación es del todo razonable, puesto que los Estados desarrollan sus capacidades militares, en primer lugar, sobre la percepción de la posibilidad de que las amenazas inflijan daños. Posteriormente, atienden a aquellos desafíos que puedan materializarse en amenazas. En este caso, la amenaza asimétrica apenas retaba nuestras capacidades militares. Tampoco cuestionaba el acceso al espectro, lo que, aparentemente, nos hizo dormir en un profundo letargo, sin avanzar en el desarrollo de capacidades asociadas a las OEM.

Un letargo que a la sazón nos resulta gravoso de resolver en la actualidad, puesto que hemos desarrollado numerosas capacidades civiles y militares que tienen una fuerte dependencia del acceso al espectro electromagnético y en la actualidad se encuentra confrontado, disputado y congestionado. Ahora nos encontramos que, lo que antaño era sencillo, por ejemplo, una simple comunicación, ahora se torna complejo.

Proliferan por doquier los sistemas, dispositivos o aplicaciones que necesitan conectarse gracias y a través del espectro. Un ejemplo es la dependencia de nuestros sistemas a la

señal de sincronismo² de algún sistema GNSS³ (*global navigation satellite system*). Y, para más inri, el futuro se antoja más vulnerable, por ejemplo, con la tecnología inalámbrica de quinta generación, que permitirá velocidades inalámbricas similares o superiores a las conseguidas con cable.

Volvamos a la amenaza asimétrica, aquella que no confrontaba nuestro acceso al espectro. Sin embargo, el adversario lo utilizaba para activar los artefactos explosivos improvisados, que han sido los causantes del mayor número de muertos en la OTAN durante los últimos cuarenta años. Era necesario trabajar para mitigar los efectos de esta amenaza que disfrutaba del acceso al espectro. Se potencian los perturbadores o inhibidores de señales para los dispositivos de controles remotos y en los móviles. Además, se pone especial énfasis en interceptar las comunicaciones.

SEWOC, la fortaleza de trabajar juntos

Para atender a esta necesidad de protección de la fuerza, se forjó uno de los conceptos en los que la OTAN ha puesto más empeño y se ha logrado más consenso, no solamente en el desarrollo doctrinal, sino también en su puesta en práctica, tanto en ejercicios como en operaciones. Nació el concepto SEWOC, reflejado en el MC 515 Concept for the NATO SIGINT & EW Operations Center (febrero de 2012). Concepto que fue modificado varias veces, lo que demuestra el interés de las naciones. Además, fue apoyado por otro concepto más que regulaba los recursos que se debían asumir a este centro⁴. Dos conceptos para una misma idea: el control del espectro.

Los miembros de la Alianza demostraron su compromiso con el concepto SEWOC desplegando múltiples recursos y esfuerzos en conformar células donde trabajaban conjuntamente la EW y la SIGINT. El objetivo primario no era otro que el de salvar vidas humanas en escenarios de alta intensidad como Afganistán.

² Se suele tener la tendencia a pensar que lo importante de los sistemas de posicionamiento global es la posición, cuando lo realmente importante es mantener la integridad de la señal horaria que proporcionan sus relojes atómicos.

³ Por GNSS se entienden los sistemas que proporcionan cobertura satelital global de posición y sincronismo. En la actualidad, existen seis sistemas: el GPS (norteamericano), GLONASS (ruso), BeiDou (chino), Galileo (Unión Europea), IRNSS (indio) y el QZSS (japonés).

⁴ En concreto, el MC 521 «Concept for resources and methods to support an operational NATO EWCC/SEWOC».

Se realizaron incluso ejercicios de gran entidad, específicos de SEWOC, como los que se acometieron en el norte de Europa con la denominación MODULEX 2008. Ejercicios que fueron impulsados por dos de los comités asesores al Comité Militar más importantes de la OTAN, el NACSI⁵ y el NEWAC⁶. El primero en el ámbito SIGINT y el segundo en el ámbito de la EW.

SEWOC es un concepto orientado a la producción de inteligencia, y en especial la inteligencia de comunicaciones. Su génesis es evitar los largos procesos propios del ciclo de inteligencia. Su finalidad es que las interceptaciones de comunicaciones alimenten, en tiempo real, el proceso de toma de decisiones del comandante de la operación. Básicamente, era la respuesta occidental a la amenaza R-CIED (*radio counter improvised explosives devices*).

La OTAN había promulgado las directrices específicas para prestar la debida atención al espectro. La Alianza apostaba por constructos donde la coordinación era un factor esencial que permitiera obtener sinergias y, a la postre, hacer que el esfuerzo en el espectro no se dilapidara⁷. SEWOC era uno de esos constructos, pero no era el único. Se fomentaba ampliar la capacidad de coordinar con otras capacidades como el espacio ultraterrestre, las relacionadas con la navegación o los sistemas de mando y control. En definitiva, se aconsejaba una disposición específica del estado mayor para afrontar este importante reto. Hablamos del *electroMagnetic battlestaff* (EMB).

La guerra de Chechenia: un cambio de paradigma

El espectro, sin embargo, era un terreno donde otros comenzaban a vislumbrar el potencial que atesoraba en el arte de la guerra. Los más adelantados percibían que no era recurso accesible *per se*, sino un verdadero campo de batalla donde la capacidad militar tenía menos protagonismo que en otros ambientes operacionales. Desde el espectro electromagnético era menos complejo reducir la brecha tecnológica y militar de los Estados Unidos.

⁵ NACSI: NATO Advisory Committee to SIGINT.

⁶ NEWAC: NATO EW Advisory Committee.

⁷ Aparecen conceptos como *fratricidio electrónico*, puesto que el 80 % de las interferencias que se provocaban en Afganistán eran de fuerzas propias.

Esta es la aproximación del jefe de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, el general de Ejército Yuri Gerasimov. Desde la guerra con Georgia, la Federación Rusa comenzó a modernizar y sofisticar su instrumento militar, especialmente con capacidades como la guerra electrónica. Las lecciones aprendidas condujeron a los rusos a una profunda modernización de las FAS, siendo uno de los pilares la EW⁸.

Este plan de modernización se orientaba a dos objetivos: por una parte, potenciar la capacidad de actuar conjuntamente; y, por otra, ser catalizador de otras capacidades, ambas soportadas por un robusto sistema de mando y control. Su finalidad última no era más que adaptar los procedimientos propios de la guerra asimétrica para contrarrestar la superioridad tecnológica de los países occidentales. «Rusia percibió la EW como un capacitador o multiplicador de fuerzas, y utilizó estos conceptos para avanzar diseñando nuevos retos asimétricos para Estados Unidos y la OTAN»⁹.

Además, introducía otros elementos, como la ambigüedad, la complejidad en la atribución, el uso de herramientas civiles y un largo etcétera que eran de difícil respuesta con las reglas de juego de Occidente. Elementos que fueron obtenidos después de una observación detenida de nuestra deontología militar, en especial en lo relativo a la aplicación de la fuerza.

El lema *learning by doing* (aprender haciendo) era el motor de la transformación de sus Fuerzas Armadas para convertirlas en competitivas. No hay mejor banco de pruebas para un arma que un escenario real de conflicto. Mantener a Rusia en escenarios de alta intensidad permitía mejorar rápidamente los instrumentos militares rusos. Finalmente, es en los conflictos de Ucrania y Siria donde se despliega el verdadero potencial ruso, que hace despertar a Occidente ante la eficacia de las técnicas rusas. De la mano de la OTAN se comienzan a desarrollar capacidades para confrontar este desafío.

La Federación Rusa diseña una serie de acciones que producen efectos que no se corresponden con la tradicional praxis en el uso del instrumento militar. En el campo de batalla, se difuminan las fronteras entre lo militar y lo civil y se genera una confusión que complica el racional y juicioso uso de la fuerza por parte de las FAS occidentales. La

⁸ MCDERMOTT, Roger. «N. Russia's Electronic Warfare Capabilities to 2025: Challenging NATO in the Electromagnetic Spectrum», *Center for Strategic and International Studies*, enero de 2018.

⁹ «Russian Electronic Warfare», *American Security Project*, abril de 2020. Disponible en: <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2020/04/Ref-0236-Russian-Electronic-Warfare.pdf> (Consultado el 13/1/2021).

dificultad de operar en estos entornos fue expuesta en una conferencia de más de 2000 especialistas en inteligencia por parte del general Raymond A. Thomas, antiguo general jefe del Mando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos, cuando expresó: «Ahora en Siria estamos operando en el más agresivo ambiente de EW del planeta. Cada día nos ofrecen un nuevo reto, tiran nuestras comunicaciones o inhabilitan nuestras aeronaves de EW, etcétera»¹⁰.

De esta forma, crea una nueva forma de confrontarnos, mucho más sutil y sibilina. Nace una forma diferente de contrarrestar el tremendo potencial de los Estados Unidos en lo que se refiere a las capacidades militares. Los occidentales codificamos esta forma de friccionar como los conflictos propios de la zona gris y/o estrategias híbridas. El doctor Jordán define la zona gris como «un espacio intermedio en el espectro de conflicto político que separa la competición acorde con las pautas convencionales de hacer política, del enfrentamiento armado directo y continuado»¹¹.

Los países que pertenecen a la Alianza se afanan, promulgando sesudos estudios, en explicar ese comportamiento de la Federación Rusa. Aplican el método analítico de lo ocurrido para desglosarlo en partes menores y comprenderlo mejor, considerando que es rígido y estático. Sin embargo, nuestros adversarios modifican esa misma forma de friccionar y migran a otros modelos más sofisticados, adaptados al entorno al que van a combatir, aplican las lecciones aprendidas y mejoran sus procesos con mucha agilidad. Esta forma de actuar les permite adquirir ventaja táctica; la prospectiva y la actitud proactiva se antojan esenciales para poder dominar este escenario.

Las operaciones electromagnéticas

Las OEM hallan perfecto acomodo en este tipo de conflictos, que las habilitan como un instrumento adecuado para alcanzar los objetivos estratégicos que los Estados persiguen. La razón esencial de esta afirmación es que estas operaciones participan de muchas de las características que conforman los conflictos que transcurren en la zona

¹⁰ CLARK, Colin. «Russia Widens EW War, 'Disabling' EC-130s OR AC-130s In Syria», *Breaking Defense - Defense industry news* (análisis y comentario), mayo de 2018. Disponible en: <https://breakingdefense.com/2018/04/russia-widens-ew-war-disabling-ec-130s-in-syria/> (Consultado el 13/1/2021).

¹¹ JORDÁN, Javier. «El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo», *Revista Española de Ciencia Política*, mayo 2018. Disponible en: <https://ugr.es/~jjordan/Conflicto-zona-gris.pdf> (Consultado el 13/1/2021).

gris, como por ejemplo la ambigüedad o la dificultad en la atribución de las acciones electromagnéticas.

Por otra parte, el abanico de capacidades que aglutinan las OEM es inmenso, en especial porque se conforma por un conjunto de factores que no solo satisfacen la demanda de seguridad más allá de la tradicional guerra regular, sino que cubren otros campos como los híbridos o los propios de la mencionada zona gris. Es, por lo tanto, un instrumento ideal para aplicar en los entornos operativos actuales (y con más intensidad en los futuros) que se describen tanto a nivel nacional como a nivel OTAN¹².

La definición de las OEM ha llevado a muchas horas de discusión en el seno de los grupos de trabajo de la OTAN. Este documento no pretende explicar las numerosas aristas conceptuales de la definición oficial sino simplificar el concepto en aras de una mejor comprensión de este término en los legos de la materia. Por ello, utilizaremos la siguiente definición para las OEM: «El uso de la energía electromagnética para fines ofensivos y defensivos». Aunque no es la oficialmente aceptada, es la que mejor captura la esencia de las operaciones electromagnéticas¹³ para una audiencia no experta.

Con la energía del espectro, la panoplia de acciones que se pueden llevar a cabo es innumerable, por eso el ámbito de actuación de las OEM es muy amplio. Este ámbito abarca cualquier uso que pretendamos dar de la energía electromagnética¹⁴ que se encuentra presente en el espectro.

Además, y de forma sencilla, las OEM se pueden entender como la traslación de los efectos y acciones¹⁵ propios de la tradicional EW a los diferentes ámbitos de operación:

¹² Por ejemplo, el documento de ACT de la OTAN *Framework for Future Alliance Operations*, que describe los escenarios futuros en los que la OTAN debe desenvolverse y que, como una de las conclusiones, propugna potenciar la guerra electrónica. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/2018_NATO_FFAO_Report.pdf (Consultado el 13/1/2021).

¹³ La definición acordada por los países OTAN en el AJP 3.6.Ed C Ver 1 es: «All operations that shape or exploit the electromagnetic environment, or use it for attack or defence including the use of the electromagnetic environment to support operations in all other operational environments». En castellano se puede traducir por: «Todas aquellas operaciones que modelan o explotan el entorno electromagnético, o lo usan para atacar o defender incluyendo el uso del entorno electromagnético en apoyo a las operaciones».

¹⁴ Es importante apreciar cómo esta nueva concepción del espectro que se centra en energía cambia el modelo cultural que hasta ahora se había mantenido, que se centraba en frecuencias, básicamente en gestionar las frecuencias.

¹⁵ Las acciones propias de la EW son la *electronic attack* (EA), *electronic defence* (ED) y *electronic surveillance* (ES), conforme a la doctrina ratificada e implementada de España AJP 3.6. Ed. C Ver. 1 sobre *Allied Doctrine for EW*.

el terrestre, el marítimo, el aeroespacial, el cognitivo y el ciberespacial, sin olvidar los ámbitos mixtos¹⁶.

Pongamos algunos ejemplos que nos permitan alcanzar el potencial de las OEM en el ámbito militar. En el campo de la información, muchas de las comunicaciones se desarrollan por el éter gracias a circuitos que aprovechan las microondas. Casi la totalidad de las comunicaciones militares en operaciones utilizan el espectro. La información se transmite por las ondas y está disponible para cualquier usuario que disponga de tecnología para interceptar esa comunicación. En muchas ocasiones, esta comunicación está exenta de dispositivos que la cifren o que simplemente la codifiquen, lo que simplifica el acceso a la información. Conocer lo que habla el adversario proporciona automáticamente una sustancial ventaja a todos los niveles, desde el táctico al estratégico. El futuro nos hace incluso más vulnerables, puesto que los avances tecnológicos, como la capacidad de procesamiento de la inteligencia artificial, ponen en jaque circuitos encriptados o decodificados.

Incluso seríamos capaces de traspasar las fronteras de lo militar e introducirnos en las comunicaciones en el ámbito civil, como las redes sociales o incluso los mensajes de WhatsApp de los soldados que luchan en el frente. En principio, basta con colocar un poste de comunicaciones en sus cercanías que capture las señales de nuestros móviles. En el conflicto de Ucrania, las familias de los generales reciben atentos mensajes de las redes sociales, algunos hasta utilizan Telegram¹⁷, desarrollado por dos empresarios rusos. También podemos adoptar un perfil ofensivo perturbando las comunicaciones, los radares o utilizando la energía para realizar interferencias provocadas sobre dispositivos electrónicos, o incluso podemos radiar energía centrada en las frecuencias que gobiernan los autómatas de esos sistemas para dejarlos inoperativos.

La eficacia de estas operaciones se ha podido comprobar en los conflictos de Ucrania y Siria, con el comportamiento de la Federación Rusa, que nos adelanta una nueva morfología de los conflictos, donde el espectro electromagnético juega un papel esencial. No es solo el conocido problema de la congestión del espectro, sino también la confrontación de este. La facilidad que antaño teníamos en el acceso y en el libre uso

¹⁶ Los ámbitos de operación vienen determinados en la PDC 01 (A). Existen zonas de contacto o de intensa interacción entre ámbitos, físicos y no físicos, que dan lugar a ámbitos mixtos, como el litoral, el aeroterrestre, el aeronaval o los que generan el ámbito ciberespacial y el cognitivo, como las redes sociales, transversales al resto de ámbitos.

¹⁷ Telegram es una plataforma de mensajería y VOIP desarrollada por los hermanos Nikolái y Pável Dúrov.

del espectro se ha desvanecido. Esta amenaza ha llevado a pensar en países del norte de Europa, a la necesidad de militarizar el espectro para garantizar su uso por parte de la población civil.

A nadie se le escapa que la libertad de maniobra en el espectro electromagnético es un prerequisite para la conducción de las operaciones. En estos escenarios, su acceso está confrontado de tal manera que se ha convertido en un verdadero campo de batalla. Un entorno, el electromagnético, que condiciona al resto de ámbitos declarados en la doctrina nacional: el terrestre, el marítimo, el aeroespacial, el ciberespacial y el cognitivo¹⁸.

Este nuevo espacio de confrontación, el entorno electromagnético, lleva sus operaciones asociadas, las OEM. Mientras nuestra aproximación al espectro siempre fue de la mano de las frecuencias, en este caso el término de referencia es la energía electromagnética, pues captura mejor la naturaleza de este tipo de operaciones.

Hablamos de energía anteriormente y dejamos de referirnos a frecuencias. El uso de la energía en el éter puede también convertirse en una herramienta ofensiva interesante, por ejemplo, con las armas de energía dirigida que proliferan en la actualidad y que tienen un uso multifacético. Armas que viajan a la velocidad de la luz, sin daños colaterales gracias a su tremenda precisión, muy económicas en el uso, con complicada atribución al no ser visibles ni apenas detectables. Son incluso ecológicas, puesto que no dejan residuos al llevar a cabo la acción ofensiva.

La fragilidad de la arquitectura de seguridad y defensa occidental

Los efectos de las OEM desbordan los ámbitos puramente militares y adquieren una dimensión mucho mayor, entrando de pleno a condicionar las esferas políticas. En especial porque son capaces de degradar algo tanpreciado en las sociedades occidentales como el bienestar de los ciudadanos. Adquieren relevancia como un instrumento ideal dentro de lo que se ha venido denominando *political warfare*. Un término pasado que vuelve a adquirir protagonismo. Para definirlo me adhiero a un

¹⁸ Estos ámbitos son los declarados por la PDC 01 A sobre la doctrina para el empleo de las FAS de 27 de febrero de 2018.

reciente informe de Rand Corporation¹⁹ que indica que «la guerra política consiste en el uso intencionado de uno o más instrumentos de poder (diplomático, información, militar y económico) para condicionar la composición política o el proceso de toma de decisiones a nivel político en un Estado».

Los Estados occidentales son unos consumidores compulsivos de seguridad. Una vez tienen garantizados aspectos fundamentales como la libertad o los derechos, se aferran a garantizar otros más complejos de proteger como el bienestar, que, en clave nacional, también entra dentro del concepto de seguridad nacional²⁰.

Una vez definidas y parcialmente comprendidas las OEM, la cuestión es saber cómo pueden influir estas operaciones al proceso de toma de decisiones a nivel político. Pero antes es conveniente analizar someramente la arquitectura de seguridad en la que confiamos los países occidentales, en especial a lo relativo al uso de la fuerza. Una arquitectura de seguridad y defensa que está cuestionada por muchos e incluso se afirma que podría estar cerca de su colapso²¹.

Los Estados responden ante las amenazas y riesgos a la población mediante un sistema de asignación de competencias a las diferentes autoridades y Administraciones públicas. Para hacer frente a los desafíos y amenazas, el Estado debe articular mecanismos para responder ubicándolos en dos cestos. Por un lado, los retos compartidos; y, por otro, los exclusivos, pues tienen diferente resolución. Por regla general, las amenazas compartidas se resuelven en los foros de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD) aplicando estrategias multilaterales gracias al firme compromiso de sus miembros, mientras que las amenazas no compartidas es necesario atenderlas en el ámbito local o, en el menor de los casos, regional.

De esta forma, la *political warfare* debe atender a ambas lógicas, la nacional y la exterior, puesto que los objetivos de las FAS se determinan considerando ambos prismas, en particular en el segundo, de acuerdo con nuestros compromisos y vocación internacional

¹⁹ ROBINSON, Linda *et al.* *Modern. Political Warfare: Current Practises and posible responses*. Santa Monica: Rand Corporation.

²⁰ De acuerdo con la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, en su artículo 3 define la seguridad nacional como la «acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los 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».

²¹ YESTE, Miguel P. *Defensa europea: fin del paradigma y los riesgos de dejarse llevar*. Documento de Opinión IEEE 71/2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE071-2018_DefensaEuropea_MPecoYeste.pdf

y la promoción de un multilateralismo eficaz; es decir, tiene que ser capaz de condicionar el proceso de toma de decisiones a nivel nacional y a nivel de las organizaciones internacionales, que han cobrado un protagonismo mucho mayor de la mano de la globalización.

Aunque el instrumento militar puede ser utilizado como una medida coercitiva, no siempre puede condicionar la toma de decisiones. Traigo como ejemplo las operaciones de defensa colectiva contempladas en el artículo 5 del Tratado de Washington²², que crea la Alianza. La defensa colectiva de la OTAN ha sido durante estos años el verdadero azote de cualquier intento de uso del instrumento militar contra algún país miembro de la Alianza. Agresiones de esta naturaleza no son aceptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), y para la mayoría de los países sería causa de una fuerte represalia.

Se habla con frecuencia de este artículo 5, pero muy poco del artículo 4, sobre consultas, que dice textualmente: «Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada». Se ha invocado cuatro veces a petición de Turquía, en tres ocasiones con las guerras de Irak y de Siria, y también por parte de Polonia, en marzo de 2014, al considerar que los acontecimientos en Ucrania amenazan la integridad territorial, la independencia política y la seguridad de los Estados vecinos que eran miembros de la Alianza.

Artículo 4, que es esencial para activar el artículo 5 de defensa colectiva. En las consultas se proporcionarán las razones de suficiente calado para que los países adquieran un compromiso en tomar una acción colectiva, normalmente de carácter militar. Con independencia de las razones que se aduzcan, la cuestión es que el proceso vendrá condicionado por las capitales, que habrán predeterminado su posición después de un estudio meticuloso de las implicaciones que tiene emprender una acción militar contra determinado adversario. Especialmente complejo sería si el agresor es un país miembro del CSNU con derecho a veto, o simplemente un país amparado por alguno miembro permanente del CSNU.

²² NATO. *The North Atlantic Treaty*, 04-Apr.-1949. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es (Consultado el 13/1/2021).

Disponible en:
(Consultado el

En las organizaciones internacionales, la toma de decisiones se suele gobernar por consenso después de un proceso complejo y proceloso. Incluso la OTAN, que, *a priori*, es de las organizaciones internacionales con más agilidad en el proceso de toma de decisiones, tiene verdaderos problemas en adoptar decisiones de calado con el compromiso unánime de sus miembros, «pues no todos los aliados, a pesar de ser aprobadas por ellos, participarán con la intensidad y capacidades requeridas»²³.

Juega en franca desventaja que nuestros procedimientos en el uso del instrumento militar guardan un escrupuloso respeto a la legalidad internacional y también a la nacional. Los militares no gozan del derecho ilimitado de la aplicación de la fuerza, sino que su aplicación es controlada por instrumentos que se gobiernan desde el nivel político. Por ejemplo, las reglas de enfrentamiento, las restricciones o *caveats*, las propias órdenes operativas o directrices o por la propia cultura de los ejércitos occidentales.

De esta forma, en el proceso de la decisión relativa al uso del instrumento militar juegan factores como la certeza en la atribución de la agresión o la determinación clara del objetivo, con una reducción de los daños colaterales y minimizar los potenciales efectos que la acción pudiera tomar en los intereses de nuestro país. Además, la ambigüedad durante el proceso de consultas no suele dar como resultado una firme posición común solidaria con el que sufre la agresión. Estas características son especialmente relevantes en el uso de las OEM en los conflictos. Las acciones electromagnéticas pueden tener un impacto estratégico, en muchas ocasiones no es posible determinar la fuente de la agresión y se mueven en la niebla propia de la guerra, en la ambigüedad, escenario que los occidentales tenemos aversión a darle una respuesta con el instrumento militar.

Las OEM, una navaja multiusos

Las OEM explotan las vulnerabilidades que dejan los avances tecnológicos, un pilar fundamental de nuestro desarrollo y de nuestro estado de bienestar. De esta forma, la tecnología es capaz de perfilar la morfología de los conflictos además de erigirse como elemento esencial en los nuevos escenarios de confrontación, como por ejemplo el electromagnético. Existe un cambio sustancial con respecto a las campañas de Irak,

²³ BLASCO, F. Javier. «Las dificultades de la OTAN actual a la hora de tomar decisiones», *Kosmos-Polis*. Disponible en: <https://sites.google.com/site/articulosfjavierblasco/las-dificultades-de-la-otan-actual-a-la-hora-de-tomar-decisiones> (Consultado el 13/1/2021).

donde la supremacía tecnológica fue un factor decisivo y asentó el concepto de Revolución en los Asuntos Militares. En este caso, la diferencia estriba en que la tecnología proporciona herramientas para confrontar esa superioridad tecnológica de los países occidentales y se reduce la brecha tecnológica entre los Estados Unidos y las naciones revisionistas. Se ha demostrado que el problema se acucia cuando esos desarrollos tecnológicos están al alcance de cualquiera, también de los actores no estatales.

La cuestión es que las sociedades son cada día más dependientes del espectro, gran parte de la globalización se soporta gracias a la tecnología inalámbrica²⁴. Con la llegada de la tecnología de quinta generación o 5G se multiplicará la capacidad de las autopistas de la información, se alcanzará en poco tiempo el mito de las ciudades hiperconectadas. Las nubes alojarán una cantidad ingente de datos que nos proporcionará saber, por medio de nuestro móvil y en tiempo real, la temperatura de nuestra nevera, la posición del móvil de nuestro hijo, de nuestro automóvil o de la cantidad de amperios que consume nuestra casa. Un mundo inmenso de bienestar y desafortunadamente repleto de vulnerabilidades.

La disputa por gobernar esta tecnología es frenética, pues el dato se erige como el nuevo petróleo del futuro y está conformando por sí solo un nuevo escenario de confrontación entre los Estados más poderosos. Para abordar este reto, los Estados Unidos han promulgado recientemente una estrategia específica que le garantice la superioridad en el espectro electromagnético²⁵.

Es quizá la vulnerabilidad de los sistemas GNSS el paradigma de que la tecnología ofrece extraordinarios beneficios, pero conlleva un nivel de vulnerabilidades que son fácilmente explotables por parte de cualquiera, lo que convierte a casi cualquier ciudadano en un potencial terrorista.

²⁴ Con tecnología inalámbrica no solo hay que pensar de las redes wifi que gobiernan muchos sistemas actuales, por ejemplo, las casas domóticas, los sistemas de detección mediante cámaras; también hay que incluir las diferentes constelaciones de satélites que día a día proporcionan más capacidades. También todos aquellos elementos que son capaces de transmitir datos, como los teléfonos o puntos de acceso o dispositivos en hospitales. En un mundo hiperconectado, el ritmo de datos por el éter se incrementa exponencialmente.

²⁵ La estrategia se promulgó en octubre del pasado año con la denominación Electromagnetic Superiority Spectrum Strategy. Nota de prensa, así como la estrategia, se encuentran disponibles en: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2397850/electromagnetic-spectrum-superiority-strategy-released/> (Consultado el 13/1/2021).

La denegación del sistema de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés) es un claro ejemplo de los efectos que se pueden conseguir con estas operaciones. Los perturbadores de la señal GPS imposibilitan la llegada al receptor de la señal de posición y la de sincronismo, que provoca un efecto nocivo impredecible en otros sectores, pues gran parte de los equipos digitales disfrutan de esta señal.

Esta vulnerabilidad a los sistemas GNSS ha sido cuantificada por varias naciones. Los informes públicos que ofrecen más detalle de las pérdidas económicas, en los diferentes sectores, por una denegación del GPS, son los que proporcionan los Estados Unidos²⁶ y el Reino Unido²⁷.

Las tablas I y II son un extracto de ambos informes, que dan muestra de las numerosas pérdidas que la ausencia de señal GPS provoca en las sociedades más avanzadas.

Infrastructure	Aspect	RAG	Loss of GVA (direct+secondary) (five days)	Loss of utility benefits (five days)
Space	Satellite communications		£22.5m	See Maritime transport infrastructure
Transport infrastructure	Maritime transport infrastructure		£1,069.3m	See Maritime usage applications
Application	Aspect	RAG	Loss of GVA (direct+secondary) (five days)	Loss of utility benefits (five days)
Surveying	All applications		£344.8m	£-
Rail	Automatic train doors			£2.8m
	Train cancellations		£77.7m	£12.7m
Road	Navigation		£-	£1,869.7m

Tabla 1. Pérdida económica en determinados sectores ante una denegación de GPS de UK. Fuente. *London Economic*. «GVA: Gross Value-added».

La realidad es que vivimos en un mundo progresivamente dependiente del espectro. Existen iniciativas ambiciosas, como la financiada por la UE denominada AUTO-SHIP²⁸ (Autonomous Shipping Initiative for European Waters), que tiene como objetivo una flota

²⁶ El informe es del Instituto Nacional de Tecnología de los Estados Unidos. Disponible en: https://www.rti.org/sites/default/files/gps_finalreport.pdf (Consultado el 13/1/2021).

²⁷ El informe es de la Corporación London Economics. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/619544/17.3254_Economic_impact_to_UK_of_a_disruption_to_GNSS_-_Full_Report.pdf (Consultado el 13/1/2021).

²⁸ Disponible en: <https://www.autoship-project.eu>

de barcos no tripulados. Durante este año se han realizado dos pruebas con diferentes barcos. La primera, más simple, se acometió en aguas interiores, y la segunda a mar abierto entre países del norte de Europa.

Sector	Specific Analytical Focus	Potential Losses (\$ million)
Electricity	Electrical system reliability and efficiency	\$275
Finance	High-frequency trading	Negligible
Location-based services	Smartphone apps and consumer devices that use location services to deliver services and experiences	\$2,859
Mining	Efficiency gains, cost reductions, and increased accuracy	\$949
Maritime	Navigation, port operations, fishing, and recreational boating	\$10,411
Oil and gas	Positioning for offshore drilling and exploration	\$1,520
Surveying	Productivity gains, cost reductions, and increased accuracy in professional surveying	\$331
Telecommunications	Improved reliability and bandwidth utilization for wireless networks	\$9,816
Telematics	Efficiency gains, cost reductions, and environmental benefits through improved vehicle dispatch and navigation	\$4,137

Tabla 2. Pérdida por denegación de GPS, durante un mes, en determinados sectores en los EE. UU.
Fuente: RTI Internacional.

España tiene el compromiso de adherirse a esta iniciativa que, en unos años, permitirá que proliferen barcos sin dotación. Llama poderosamente la atención que se deje en manos del espectro electromagnético la navegación de decenas de mercantes, pues a través del espectro se remiten las órdenes de gobierno de los buques.

La inhibición de los GNSS se ha convertido en una herramienta más encuadrada dentro de lo que el jefe de Estado Mayor ruso, Valery Gerasimov, explicaba²⁹ para alcanzar los objetivos de la campaña, mediante otros medios, sin recurrir al tradicional uso de la fuerza: «El papel de los medios no militares para conseguir objetivos políticos y estratégicos ha crecido y, en muchos casos, su eficacia es mayor que el poder de las armas».

En este terreno las OEM proporcionan un sustento a lo que la Federación rusa denomina disuasión estratégica³⁰ pues los efectos que se pueden conseguir con las OEM son coercitivos para cualquier nación y es compleja la respuesta incluso en el formato de la autodefensa.

²⁹ GERASIMOV, Valery. «The Value of Science is in the Foresight», *Military Review*, vol. 96, 2016.

³⁰ LABOIRE, Mario. *La estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa*. Documento de Opinión IEEE 25/2016. Disponible en: http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLI.pdf (Consultado el 13/01/2021).

Hemos analizado tan solo una de las vulnerabilidades, derivada del uso masivo de la tecnología aplicada al espectro que proviene de los sistemas de posicionamiento global, pero las vulnerabilidades en el espectro de las sociedades occidentales son innumerables. Hablemos, por ejemplo, de la energía electromagnética para usos ofensivos. Nos encontramos ante el succulento mercado de las armas de energía dirigida, armas que viajan a la velocidad de la luz, no dejan trazabilidad y es complicada su atribución, se mueven en ese oscuro terreno de la ambigüedad.

Existen también, dentro de este mercado, dispositivos que permiten inutilizar los procesadores que se encuentren a su paso. No es ciencia ficción, sino que se vende por parte de la empresa americana BOEING³¹. Se denomina CHAMP (*counter-electronics high-powered microwave advanced missile project*). Consiste en un haz de energía dirigida, es inocuo para el ser humano, pero inutiliza los procesadores que se encuentra a su paso. Utilizar este dispositivo en un aeropuerto o en una ciudad puede, desde luego, producir efectos devastadores. La atribución de la acción sería realmente compleja. Es, por lo tanto, una posibilidad muy a tener en cuenta³².

El abanico de posibilidades que presenta el uso de la energía electromagnética es desbordante, solo hace falta apelar a la imaginación de cada uno para advertir las numerosas vulnerabilidades que las sociedades occidentales presentan en el espectro. En clave de conflicto militar, hay que simplemente seguir las indicaciones de Gerasimov³³ y apelar a la creatividad: «En conclusión, quería decir que no importan las fuerzas de que disponga el enemigo, no importa lo bien preparadas que estén ni los conflictos armados que sean, maneras y métodos de vencerles pueden ser encontrados. Siempre tendrá vulnerabilidades, lo que nos indica que existen medios adecuados para confrontarlo».

CHAMP es lo que se denomina un *game changer*, pues cambia sustancialmente la forma de combatir. Es una capacidad extraordinariamente compleja de confrontar que genera un daño económico de dimensiones dantescas. Una mera pasada por la ciudad de

³¹ Disponible en: <https://www.boeing.com/features/2012/10/bds-champ-10-22-12.page>

³² CASTRO, Jose Ignacio. *El impulso electromagnético y las armas de radiofrecuencia: La vulnerabilidad de las sociedades evolucionadas*. Documento de Análisis 16/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA16-2018_Impulso_Electromagnetico_JICT.pdf (Consultado el 13/1/2021).

³³ *Ibid.*

Madrid sería capaz de cerrar el aeropuerto de Madrid Barajas Adolfo Suárez o la estación de Atocha. Un elemento más que contribuye a la disuasión estratégica.

Aunque siempre podemos pensar que este escenario no va a tener lugar porque la respuesta de la comunidad internacional sería de tal calado que ahuyente al agresor a tomar esa medida. Algo similar a la destrucción mutua asegurada que tanta estabilidad proporcionó en los tiempos de la Guerra Fría. Sin embargo, es del todo diferente, pues la atribución del ataque es mucho más compleja y la herramienta (en menor escala) puede estar en manos de actores no estatales, o un actor estatal decidir realizar una agresión mediante un *proxy*. Las OEM se convierten en un paradigma perfecto alineado con la Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación Rusa³⁴: «La utilización de la fuerza militar para proteger los intereses nacionales es posible solo si adoptando todas las medidas de naturaleza no violenta se han mostrado ineficaces».

Supongo que esta deducción era similar a la que adoptó Estonia en 2007 cuando sufrió el mayor ciberataque de la historia, que paralizó por completo el país báltico.

Las alarmas han saltado

La prospectiva es, sin lugar a duda, complicada. Adivinar qué es lo que puede ocurrir en un mundo gobernado, en las relaciones internacionales, por la anarquía es, sin duda, arriesgado, por no decir imprudente. Tras la caída del muro de Berlín, una de las conclusiones es que las fronteras ya no serían modificadas, puesto que existían instrumentos internacionales para poner orden y concierto en el sistema internacional. Todo ello respaldado por el hegemon único y todopoderoso de los Estados Unidos.

La realidad del desmembramiento de Yugoslavia, la independencia de Kosovo — reconocida por algunos países, entre los que no se encuentra España— y los recientes sucesos de Crimea o el Donbás demuestran lo aventurado y arriesgado de la prospectiva en las relaciones internacionales.

La cuestión es que países de Europa perciben a la Federación Rusa³⁵ como una amenaza, mientras que los Estados ribereños del Mediterráneo consideramos esa

³⁴ Disponible en: <http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> (Consultado el 13/1/2021).

³⁵ NORBERG, Johan. «Training for war- Russian's strategic Level military exercises 2019-2017», *Swedish Defence Research Agency FOI*. Disponible en: <https://www.foi.se/report-summary?reportNo=FOI-R--4627-SE>

percepción como una evaluación exagerada. Este artículo no pretende ahondar en el proceloso mundo de la prospectiva, pero invita a reflexionar sobre la aproximación que adoptan algunos países como Suecia, que eleva el gasto militar en un 40 % y que, además, incrementa sus Fuerzas Armadas de 40 000 hombres a 90 000³⁶.

Recientemente, la OTAN ha promulgado un interesante documento³⁷ donde refleja el tanto por ciento de gasto en defensa de los diferentes países de la Alianza. Refleja que solo ocho países cumplen los criterios de la Cumbre de Gales de la OTAN de asignar un 2 % del PIB. Estos son: Noruega, Francia, Polonia, Rumanía, Letonia, Lituania, Estados Unidos y Reino Unido. Si a estos les unimos Suecia y Finlandia, tenemos una clara indicación de qué países geográficamente sienten necesidad de incrementar su potencial militar.

Estos países no parece que confíen en la eficacia del multilateralismo derivada de la cohesión de los miembros de las organizaciones internacionales a las que pertenecen. La arquitectura de seguridad de los europeos tiene mucho con ver con el neoliberalismo institucional, que considera que el multilateralismo aporta estabilidad en las relaciones internacionales. Desafortunadamente, no parece que estemos en este caso.

Y la cuestión no debe ser si un determinado país va a sufrir una agresión de una potencia mundial, que no parece probable. El debate debería atender otras consideraciones, por ejemplo, si capacidades que engloban las OEM pueden ser utilizadas por organizaciones terroristas o por países que no entran dentro del término *amenaza compartida* desde el prisma nacional.

La cuestión sería determinar si existe un nivel suficiente de concurrencia de los aliados en una respuesta contundente contra un adversario que realiza una agresión desde el espectro con fuertes dosis de ambigüedad y compleja atribución. Y también debería llevarnos a una profunda reflexión si nuestro Sistema de Seguridad Nacional está preparado para una combinación de esta agresión con otras medidas coordinadas en el ámbito político, diplomático, militar, económico o informativo.

³⁶ MAIZ, Julio. «El mar Báltico cada vez más caliente, la escalada militar del norte de Europa». *Defensa.com*, diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.defensa.com/otan-y-europa/mar-baltico-cada-vez-mas-caliente-suecia-aprueba-aumento-40> (Consultado el 13/1/2021).

³⁷ Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf (Consultado el 13/1/2021).

En la madrugada del 20 de septiembre del 2018, el puerto de Barcelona recibió un ciberataque contra los servidores que gestionan el tráfico marítimo de uno de los principales puertos de España y de Europa. El plan de contingencia permitió superar el teórico desastre que hubiera supuesto cerrar el puerto al tráfico de mercancías. No se conoce hasta ahora respuesta de la comunidad internacional ni tampoco sanciones a ninguna organización. La falta de atribución complica los procesos judiciales o simplemente los imposibilita.

Habría que plantearse el impacto operativo del puerto con la señal GPS denegada que anulara las señales de posición y de sincronismo que gobiernan muchos equipos y sistemas de puerto. Parece una entelequia, pero ha ocurrido en Estados Unidos, en un aeropuerto de Newark donde un trabajador se dejó por error un dispositivo inhibidor de la señal de GPS en el aeropuerto³⁸. Un simple dispositivo de 40 euros deja en jaque un aeropuerto. Más de 38 000 dólares de multa para el autor de esta pequeña torpeza.

Los países nórdicos y eslavos tienen otra percepción porque sufren a diario injerencias en su territorio que demuestran su vulnerabilidad. Aunque consideremos que pueden entrar en lo que denominamos *amenaza compartida*, es complejo que los mecanismos de toma de decisiones en el uso de la fuerza les proporcionen protección suficiente. El CSNU está condicionado por el voto particular con derecho a veto de los miembros permanentes. En clave de la OTAN, es complejo que exista consenso en una respuesta contundente con el instrumento militar cuando la ambigüedad o falta de atribución de la agresión es significativa.

El uso de la fuerza demanda una clara atribución de la acción del adversario que permita ganar consenso sobre la acción a tomar cuando se active el artículo 4 del Tratado de Washington. La maraña de cuestiones legales y de intereses políticos complicará la decisión de activar el artículo 5 y nos veremos atrapados en nuestro laberíntico proceso de toma de decisiones para autorizar la aplicación de la fuerza. Nos sumergiremos a entablar interminables diálogos jurídicos y los árboles no nos dejarán ver el bosque, mientras que el adversario se moverá rápidamente, con un catálogo de normas diferentes, dejando nuestra respuesta en la inoperancia.

³⁸ La noticia está disponible en: https://www.nj.com/news/2013/08/man_fined_32000_for_blocking_newark_airport_tracking_system.html (Consultado el 13/1/2021).

La Doctrina Gerasimov, recurrentemente utilizada por los *scholars* occidentales, simplemente no existe como la presentamos en Occidente, encorsetada en un diseño específico, sino que se adapta al entorno buscando las debilidades y vulnerabilidades del adversario utilizando todos los instrumentos del Estado en aras de conseguir alcanzar los objetivos políticos. Tan simple como eso, pero tan complejo de confrontar con nuestra deontología occidental.

Es tan antigua como el arte de la guerra, que encuentra en el ingenio y la creatividad una de las herramientas que nos lleva a doblegar al enemigo a pesar de tener dominio militar. Ya lo dice Gerasimov: «Una aproximación hacia nuevas ideas, no comunes, hacia otros puntos de vista, es inaceptable en la ciencia militar. E incluso es más inaceptable que tengan esa actitud hacia la ciencia para los que se incorporan al mundo militar».

Conclusión

Las operaciones electromagnéticas, de la mano de los avances tecnológicos, diseñan una nueva morfología de los conflictos y modelan un escenario de confrontación dinámico y muy complejo. Un campo de batalla muy difícil de confrontar, básicamente motivado por la disimetría de normas en la utilización del instrumento militar de ambos contendientes.

La ambigüedad de las operaciones electromagnéticas, su complejidad en determinar la atribución de una acción ofensiva, así como la capacidad de alcanzar efectos estratégicos sin el uso de la fuerza, hallan perfecto acomodo en las estrategias híbridas o en los conflictos que se desarrollan en la zona gris. Un arte de la guerra que cuenta con las operaciones electromagnéticas y que logra reducir la importante brecha en capacidades militares con respecto a los Estados Unidos.

Las OEM participan de estrategias diseñadas *ad hoc*, que se basan en el ingenio y la creatividad en la utilización de todos los instrumentos de poder del Estado. Y dentro de ellos, las OEM se han demostrado muy eficaces para alcanzar los objetivos políticos. El verdadero problema es que esta capacidad está al alcance de cualquier Estado y, también, de los actores no estatales.

La resolución de los conflictos por vía del multilateralismo, auspiciado por las OISD, está en franca decadencia por diversos motivos.

En primer lugar, por el auge de los intereses nacionales; en segundo, por la falta generalizada de compromiso de los miembros de las OISD en garantizar una sólida actuación común; y en tercer lugar, por la disuasión estratégica, que condiciona el proceso de toma de decisiones política en todos los ámbitos, tanto nacional como internacional.

El resultado final es que se resquebraja la solidaridad entre las naciones que soportan el sistema internacional liberal, con el consiguiente debilitamiento del multilateralismo. Debilitar el multilateralismo tiene su impacto en la gobernanza global, que se materializa en la incapacidad de utilizar los mecanismos necesarios para confrontar a los Estados revisionistas.

En este escenario corren malos tiempos para aquellos que piensan que disponer de capacidades militares es un gasto superfluo. En un sistema internacional, de carácter hobbesiano, aproximaciones cándidas al pensar que no existe interés en debilitar a España pueden pasar factura. Quizá otras naciones se estén equivocando en incrementar sustancialmente sus gastos en defensa, pero esta aproximación, al menos, debe invitar a la reflexión. Pero, una vez más, lo importante es que juntos somos más fuertes, pero poco más; lo mejor es estar unidos y seremos invencibles.

*Ignacio Nieto Fernández**

Jefe del Centro de Operaciones Electromagnéticas
Mando de Operaciones

