

número **22** Boletín **ieeee**

2021

abril/junio



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

© Autores y editor, 2021

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

Fecha de edición: noviembre 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.



abril/junio
2021

Análisis

- 8 La disuasión nuclear en el área occidental europea. José Ignacio Castro Torres
- 24 ¿Ha llegado el momento de establecer una arquitectura de seguridad en Oriente Medio? Felipe Sánchez Tapia
- 41 Fragilidad institucional y delincuencia organizada. El caso de América Central y México. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 60 Negociar con Irán: una nueva mano en una vieja partida. José Ignacio Castro Torres
- 76 La exhortación de Tucídides. Andrés González Martín
- 91 Eritrea y su intervención en el conflicto etíope en Tigray. Blanca Palacián de Inza
- 103 Un nuevo enfoque sobre la contención occidental frente a Rusia. José Luis Pontijas Calderón
- 116 Siria: un desafío para la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Mar Hidalgo García
- 130 Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo? Pedro Sánchez Herráez
- 149 El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer (actualización junio 2021). José Ignacio Castro Torres
- 169 ¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania? José Pardo de Santayana
- 183 La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo. José Ignacio Castro Torres
- 202 Geopolítica en el mar Caspio: los extraños no son bienvenidos. Felipe Sánchez Tapia
- 226 Los ODS, la infancia y la pandemia. Blanca Palacián de Inza

Opinión

- 247** Innovación y tecnología en Japón: lecciones por aprender. Gloria García
- 264** De la Profundidad Estratégica a la Patria Azul y más allá. Comprendiendo la deriva de Turquía hacia una mayor autonomía estratégica. Hakan Yapar
- 281** Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham. Juanjo Sánchez Arreseigor
- 293** La juventud francesa y «l'esprit de défense et de sécurité» entre 1997 y 2017. M.ª Pilar Doñate Sanz
- 305** El ADN autosuficiente del Reino Unido y sus consecuencias para la Unión Europea. Iván Martín y Ladera
- 319** El Mekong, el río de todos los conflictos. Isidre Ambrós
- 334** Armamento radiológico y terrorismo. Alfredo Gil Laso
- 354** Desmitificando los algoritmos. Apreciando los datos, el pasado, los valores sustitutivos. Fernando Toboso Marqués
- 370** La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica. Ángel Satué de Córdova Minguet
- 388** La Iniciativa de los Tres Mares: configuración y consecuencias geopolíticas mundiales. Óscar Méndez Pérez
- 405** La epidemia de opioides en Estados Unidos. Paula Alonso Santos
- 421** «La casa del tío Tom»: la necesidad de la diplomacia internacional en tiempos de tensiones geopolíticas en el Mediterráneo oriental. Jesús Gil Fuensanta y Ariel James
- 437** Riesgos geoeconómicos en la era de la COVID y capacidad para anticiparse a las crisis. Belinda Romero Pedraz
- 449** Mozambique: la amenaza yihadista se expande en el sur de África. Alba Vega Tapia y Jesús Díez Alcalde
- 470** Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África? Carla Villamayor García
- 484** La Media Luna boliviana como factor de inestabilidad. Mayumi Yasunaga Kumano
- 500** ¿Hacia una reforzada identidad europea? Antonio Ruiz Benítez
- 516** La competición en el continuum. Manuel López-Lago López-Zuazo
- 532** La estrategia de China respecto de los grupos religiosos a través de un caso de estudio: la Iglesia de Dios Todopoderoso. Alfredo Campos García
- 550** Golpe en Birmania. Causas y consecuencias del final de media década de un endeble sistema híbrido. Ignacio M. García-Galán
- 569** La Organización de Cooperación de Shanghái se enfrenta a una elección estratégica. Antonio Alonso Marcos y Rakhmatulla Nurimebtov
- 582** La deriva de radicalización yihadista: un desafío multidisciplinar. Miguel Ángel García-Fraile Hernández
- 596** La radicalización de menores por el Dáesh. Cuatro casos de adolescentes europeas. Selene Pisabarro García
- 610** El papel de la mujer en los grupos terroristas de carácter fundamentalista islámico. Pablo José Molina Serrano
- 623** Terrorismo islamista y crimen organizado en la Unión Europea. El tráfico ilícito de armas de guerra. José Luis Gil Valero
- 639** Crimen organizado transnacional y maras en el Triángulo Norte de Centroamérica. Gara Báez García
- 660** Ciberbioseguridad: implicaciones técnico-jurídicas para la perfecta desconocida en seguridad y defensa. Fernando Ruiz Domínguez
- 675** ¿Es el golfo de Guinea la nueva Somalia? Piratería en el África Occidental. Laura Rueda García

- 691** Afganistán, conflicto interminable. Félix Eugenio García Cortijo
- 705** El futuro de la disuasión nuclear europea. Diego Andrés Frías
- 719** Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos y China desde la perspectiva china. Ying Ying Fu
- 733** La inaplicabilidad de la doctrina Begin en Irán: la doctrina Bar Kojba. Alberto Priego
- 755** La involución del concepto occidental de seguridad (y sus implicaciones estratégicas). Mario Laborie
- 770** ¡China en África! ¿Hay espacio para Europa? Aránzazu Lastres Velasco
- 787** Democracia y guerra. Una visión desde la Grecia clásica a nuestros días. Jesús Alberto García Riesco
- 803** Chile avanza en el proceso constituyente. Roberto Cabrera Tapia
- 816** Faetón se entrevista con el Sol. Begoña Ochoa de Olza Amat
- 831** Iniciativa de los Tres Mares: implicaciones regionales en el ámbito de la seguridad energética europea. Youssef Louah Rouhhou
- 844** ¿Hacia una politización de las Fuerzas Armadas estadounidenses? Enrique Garrett
- 857** Características del ciberespacio que favorecen las actuales acciones de desinformación y decepción. Francisco Marín Gutiérrez
- 879** Inteligencia artificial en la batalla. Un guerrero preciso y letal sin alma ni corazón. David Corral Hernández
- 895** La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable. Luis V. Pérez Gil
- 913** Emiratos Árabes Unidos: ¿una potencia mediterránea? Albert Vidal Ribé
- 934** Los retos de la seguridad española en la era pos-COVID-19. Salma Semmami
- 944** Trinidad y Tobago, núcleo de Dáesh en Occidente. Amanda Pérez Gómez
- 962** La piratería marítima tras las operaciones Ocean Shield y Atalanta. Una caracterización entre los años 2012 y 2019. Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar
- 982** Tendencias online de la propaganda yihadista. Análisis del caso español. Sandra López Gómez, Gorane Mendieta Díaz, Jacobo S. Micó Faus

Marco

- 1005** La radicalización digital de los grupos terroristas: cómo el desarrollo tecnológico ha cambiado la organización del terrorismo internacional moderno. Sara Herrero Aina
- 1027** El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad? Javier Ruiz Arévalo
- 1057** El campo de batalla futuro... que quizá es presente. Carlos Javier Frías Sánchez
- 1079** Dos grados centígrados más. Una aproximación al cambio climático como vector y acelerante de tendencias que puede convertirse en una amenaza a la seguridad nacional y europea. José G. Austral y Elena Labrado

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

- 8 La disuasión nuclear en el área occidental europea. José Ignacio Castro Torres
- 24 ¿Ha llegado el momento de establecer una arquitectura de seguridad en Oriente Medio? Felipe Sánchez Tapia
- 41 Fragilidad institucional y delincuencia organizada. El caso de América Central y México. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 60 Negociar con Irán: una nueva mano en una vieja partida. José Ignacio Castro Torres
- 76 La exhortación de Tucídides. Andrés González Martín
- 91 Eritrea y su intervención en el conflicto etíope en Tigray. Blanca Palacián de Inza
- 103 Un nuevo enfoque sobre la contención occidental frente a Rusia. José Luis Pontijas Calderón
- 116 Siria: un desafío para la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Mar Hidalgo García
- 130 Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del diablo? Pedro Sánchez Herráez
- 149 El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer (actualización junio 2021). José Ignacio Castro Torres
- 169 ¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania? José Pardo de Santayana
- 183 La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo. José Ignacio Castro Torres
- 202 Geopolítica en el mar Caspio: los extraños no son bienvenidos. Felipe Sánchez Tapia
- 226 Los ODS, la infancia y la pandemia. Blanca Palacián de Inza

15/2021

14 de abril de 2021

José Ignacio Castro Torres

**La disuasión nuclear en el área
occidental europea**

La disuasión nuclear en el área occidental europea

Resumen:

El reciente anuncio británico de incrementar sus capacidades nucleares, debido al futuro entorno competitivo global, destapa un debate que viene fraguándose desde la debilitación del vínculo trasatlántico. Las opciones de Francia, como el único actor de la Unión Europea con capacidades nucleares propias, se proponen como una contribución a la disuasión dentro del Viejo Continente. Las posibilidades de determinados aliados europeos para compartir recursos nucleares con EE. UU. son una herramienta de disuasión, pero también podría ser una fuente de tensión. Este escenario se configura como un serio problema para la estabilidad del régimen de no proliferación nuclear, después de que el colapso del Tratado INF haya convertido al territorio europeo en un tablero con un mayor número de piezas. De los resultados de la próxima conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear dependerá si la partida se vuelve más agresiva.

Palabras clave:

Proliferación nuclear, autonomía estratégica, disuasión, intercambio nuclear.

***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.

Nuclear deterrence in Europe's western area.

Abstract:

The recent British announcement to increase its nuclear capabilities, due to the future global competitive environment, reveals a debate that has been brewing since transatlantic link's weakening. France's choices, as the only European Union player with its own nuclear capabilities, are intended as a deterrence contribution within the old continent. The possibility for certain European allies to share nuclear resources with the US is a deterrence tool, but it could also be a source of tension. This scenario poses a serious problem for the stability of the Nuclear Non-Proliferation Regime, following the INF Treaty collapse has turned European territory into a chessboard with a larger number of pieces. From the outcome of the next Nuclear Non Proliferation Treaty Review Conference will depend on whether the game becomes more aggressive.

Keywords:

Nuclear proliferation, strategic autonomy, deterrence, nuclear sharing.

Introducción

Recientemente se ha publicado por el Reino Unido el documento titulado *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*¹. El título del informe es sugerente por sí mismo, ya que la definición de esta nueva era como «competitiva» apunta hacia un entorno global y regional de mayor inestabilidad, aún si cabe, respecto del mundo en que nos encontramos inmersos.

En este entorno de inseguridad, en el que los acontecimientos se desarrollan de una forma vertiginosa, los principales actores buscan encontrar posiciones de hegemonía y asegurar sus áreas de influencia, al tiempo que otras figuras de menor relevancia internacional quieren asegurar su supervivencia.

Con la vista en el horizonte del año 2030, el Reino Unido se plantea el crecimiento de la conflictividad y la inestabilidad en un entorno incierto de posible proliferación de armas de destrucción masiva². Respecto a estas armas, el documento identifica la amenaza proveniente de grandes actores nucleares, estados nucleares emergentes y aquellos que fomentan el terrorismo nuclear. Todo ello se contempla en un incipiente marco de nuevas tecnologías y desarrollo de capacidades disruptivas de combate o terroristas, que se han integrado en las doctrinas militares y modos de actuación, para ser utilizados con fines coercitivos en el ámbito internacional³.

La finalización, el pasado 2019, del Tratado INF, sobre armas nucleares intermedias, ha colocado a los europeos en una tesitura más insegura con respecto a Rusia. No obstante, debe reconocerse que esta no se ha agravado aún más gracias a la continuidad del Tratado New START, sobre armas nucleares estratégicas, entre las Administraciones de los presidentes Putin y Biden.

La seguridad del área occidental del continente europeo se sostiene con la ayuda de las capacidades de la OTAN y de la Unión Europea (UE), configurándose como actores nucleares propiamente dichos EE. UU., Reino Unido y Francia, siendo esta última la única potencia con capacidad nuclear dentro del actual territorio de la UE. Sin embargo,

¹ HM Government. *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. March 2021.

² *Op. cit.*, p. 29.

³ *Op. cit.*, p. 76.

otros actores nacionales como Alemania, Bélgica, Holanda e Italia albergan instalaciones en las que los estadounidenses pueden almacenar armas atómicas⁴.

La nueva visión del Reino Unido respecto de la amenaza nuclear tiene como contraprestación la mejora de sus propias capacidades nucleares, pudiendo incrementar su techo de armas de estas características en un 40 %⁵. Esto tendría una serie de consecuencias, entre las que se encontraría que los británicos se separarían de su anterior compromiso sobre reducción de armamentos que propugna el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

Tras la nueva posición británica en torno a la cuestión nuclear se plantea la cuestión sobre si el otro actor nuclear europeo, constituido por Francia, puede tener una visión parecida y si el resto de los Estados no nucleares podrían compartir una visión similar en referencia a la seguridad en el continente.

De ser así, en la vieja Europa se abrirían una serie de caminos conducentes a nuevos escenarios en los que podría convivir la proliferación autóctona, el consentimiento a poner en manos de un actor nuclear la propia defensa nacional, la capacidad nuclear latente, los recursos compartidos o la continuidad con el compromiso de la reducción de armamentos.

A lo largo del presente artículo se realizará una actualización sobre la postura nuclear de los Estados occidentales en Europa y se vislumbrará la evolución de los acontecimientos hacia las opciones que estos tienen ante la amenaza nuclear que se les plantea.

El marco europeo de la disuasión nuclear

Tras los réditos nucleares del fin de la Guerra Fría y del principio de la globalización, la posición de Rusia en relación con su entorno hizo que cambiasen los paradigmas hasta entonces considerados. La tensión entre rusos y estadounidenses en 2008, debido al

⁴ DE BOECK, Ann. «Eindelijk zwart op wit: er liggen Amerikaanse kernwapens in België» ['Finalmente en blanco y negro: hay armas nucleares estadounidenses en Bélgica'], *DeMorgen*, 16 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.demorgen.be/nieuws/eindelijk-zwart-op-wit-er-liggen-amerikaanse-kernwapens-in-belgie~b051dc18/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.washingtonpost.com%2F> (Consultado: 26/3/2021). No se citan las armas nucleares estadounidenses en Turquía por encontrarse estas localizadas en la región asiática de dicho Estado.

⁵ SABBAGH, Dan. «Cap on Trident nuclear warhead stockpile to rise by more than 40%», *The Guardian*, 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/mar/15/cap-on-trident-nuclear-warhead-stockpile-to-rise-by-more-than-40> (Consultado: 26/3/2021).

conflicto de Georgia, puso un punto final en esta relación. Posteriormente, la situación en Ucrania, y especialmente la anexión de Crimea en 2014, hicieron que tanto franceses como británicos se planteasen la modernización de sus fuerzas nucleares para finales de la década de los años veinte, con nuevos modelos de ojivas, así como una renovada flota de submarinos nucleares (SSBN)⁶.

La declaración de la cumbre de la OTAN de 2018 es significativa en lo que supone el diseño de la arquitectura de la disuasión nuclear en Europa, ya que destaca que sus fuerzas estratégicas, especialmente las de EE. UU., son la garantía suprema de la seguridad de los aliados. También se suman las fuerzas francesas y británicas, que, aparte de poseer su propia disuasión, contribuyen a la de la Alianza. La existencia de estos centros de toma de decisiones separados complica los cálculos de un posible actor hostil⁷.

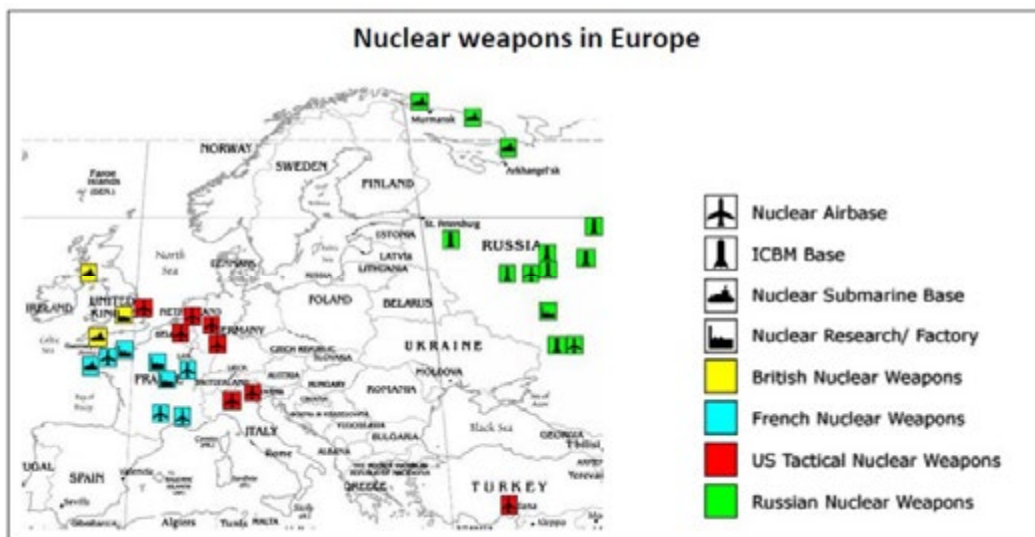


Figura 1. Armas nucleares en Europa. Fuente: Basel Peace Office. «Nuclear weapons & Europe: New threats. Emerging solutions». Disponible en: <https://www.baselpeaceoffice.org/article/nuclear-weapons-europe-new-threats-emerging-solutions> (Consultado: 29/3/2020).

Reino Unido y Francia poseen muchas características comunes, ya que ambos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), al

⁶ GRANHOLM, Niklas; RYDQVIST, John. «Nuclear weapons in Europe: British and French deterrence forces», *FOI Swedish Defence Research Agency*, abril de 2018, pp. 10, 20-21.

⁷ Declaración de la Cumbre de Bruselas. Emitida por los jefes de Estado y de Gobierno que participan en la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, del 11 al 12 de julio de 2018. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm (Consultado: 29/3/2020).

mismo tiempo que fundadores de la OTAN, junto con EE. UU. Igualmente, son potencias medias con una significativa capacidad de proyección de fuerzas militares. Para ambos, la posesión del arma nuclear constituye un elemento de «estatus» en el orden global, al tiempo que les proporciona un «seguro de vida» y libertad de acción ante la presión de otra potencia nuclear. La percepción de este tipo de amenaza es igualmente compartida y ambos la identifican con Rusia, China en un menor nivel, quedando más lejos el temor a un posible Irán nuclearizado⁸.

Sin embargo, británicos y franceses difieren en su concepto de independencia nuclear. Para el Reino Unido es suficiente la fabricación de los componentes principales, la posesión de una flota de SSBN y la capacidad autónoma del lanzamiento de misiles. Por ello se sustenta en el apoyo estadounidense, que le asiste en la construcción de submarinos y en el abastecimiento de misiles Trident. En este contexto, resulta lógico que los británicos se sientan cómodos junto a sus socios norteamericanos, ofreciendo sus capacidades nucleares a la OTAN y sentándose a la mesa del Nuclear Planning Group (NPG) de la Alianza.

Por su parte, la visión francesa es mucho más autónoma, buscando mantener su arsenal nuclear al nivel más bajo posible en relación con el contexto internacional, mediante una «suficiencia estricta». Los franceses no forman parte del NPG y sus fuerzas nucleares no están formalmente asignadas a la OTAN, aunque se considera que el compromiso francés con la «cultura nuclear de la Alianza» contribuye al efecto de disuasión nuclear de esta organización⁹.

La orientación francesa en cuanto a la dimensión nuclear no se limita a su autonomía estratégica, sino que, dentro del marco de la UE, pretende que, tras el colapso del Tratado INF, la voz de Europa sea tenida en cuenta en unas futuras negociaciones, ya que la desaparición de este tratado afecta directamente a los europeos¹⁰.

En cuanto a las doctrinas nucleares de ambos Estados, los británicos se encuentran más próximos a los norteamericanos, ya que consideran una respuesta proporcional y

⁸ TERTRAIS, Bruno. «The European dimension of nuclear deterrence», Finnish Institute on International Affairs. Working Paper 106, noviembre de 2018, p. 4.

⁹ «Elysée. Discours Du Président Emmanuel Macron Sur La Stratégie De Défense Et De Dissuasion Devant Les Stagiaires De La 27ème Promotion De L'école De Guerre». 7 February 2020. Disponible en: <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15162-fr.pdf> (Consultado: 27/3/2021).

¹⁰ Ibídem.

graduada en relación con la amenaza recibida¹¹. Por su parte, Francia se reserva el derecho al primer uso de los medios nucleares, especialmente en el caso en que se lleve a cabo un ataque limitado «único y una sola vez» que pueda demostrar a un agresor que «la naturaleza del conflicto ha cambiado y reestablecer la disuasión»¹².

Los medios que ambos poseen también son diferentes, ya que los franceses tienen «menos de 300 cabezas» nucleares, consideradas todas ellas «estratégicas», de las que el 80 % del arsenal correspondería a la Marina con 4 SSBN de la clase Triomphant (cada uno equipado con 16 misiles M-51) y a un escuadrón de 10 aviones Rafale MF3, equipados con misiles de crucero y capaces de operar sobre el portaaviones *Charles de Gaulle*. Las fuerzas aéreas francesas cuentan con dos escuadrones, que totalizan 40 Rafale F3, cada uno equipado con un misil y una ojiva nuclear¹³.

Por su parte, los medios británicos son más modestos en cuanto a número de cabezas, ya que de las 195 que poseen, unas 120 son operativas. Además, su único vector de lanzamiento son sus 4 SSBN de la clase Vanguard, con capacidad para 8 misiles Trident y 40 ojivas¹⁴.

A simple vista, estas diferencias son significativas, pero se podrían explicar debido a que el misil Trident es mucho más preciso que el M-51, por lo que los británicos no necesitarían a priori disponer de plataformas aéreas para alcanzar sus objetivos¹⁵. Sin embargo, en un plano de opciones estratégicas los franceses poseen un número mayor que el Reino Unido. Esto también tiene su explicación si se plantea que los británicos pueden apoyarse en otras opciones dentro del marco de la OTAN y de su alianza con los estadounidenses. Por su parte, los franceses, para operar en un marco de independencia, necesitan disponer de una amplia panoplia de posibilidades de carácter exclusivamente nacional¹⁶. Ello les supone un presupuesto que supera actualmente al británico en un 50 %¹⁷.

¹¹ TERTRAIS, Bruno. «The European dimension of nuclear deterrence». *Op. cit.*, p. 5.

¹² MILLS, Claire. «The French Nuclear Deterrent». *House of Commons Library*. Briefing Paper Number 4079, 7 October 2020, p. 8.

¹³ MILLS, Claire. «Nuclear weapons at a glance: France». *House of Commons Library*. Briefing Paper Number 9074, 9 December 2020.

¹⁴ MILLS, Claire. «Nuclear weapons at a glance: United Kingdom». *House of Commons Library*. Briefing Paper Number 9077, 9 December 2020.

¹⁵ TERTRAIS, Bruno; LAWRENCE, Freedman. *France and the United Kingdom*. Edited by Barry Blechman, Stimson Center, 2009, p. 11.

¹⁶ TERTRAIS, Bruno. «The European dimension of nuclear deterrence». *Op. cit.*, p. 6.

¹⁷ MILLS, Claire. «Nuclear weapons at a glance: France». *Op. cit.*, p. 10; MILLS, Claire. «Nuclear weapons at a glance: United Kingdom». *Op. cit.*, p. 11. El presupuesto de Francia en materia de disuasión nuclear

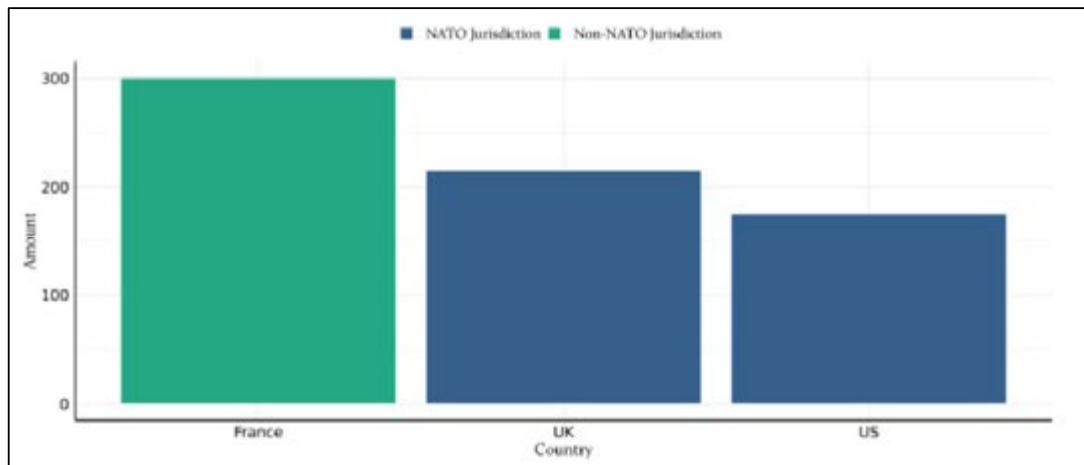


Figura 2. Armas nucleares en Europa dentro y fuera del marco del Nuclear Planning Group de la OTAN. Fuente. ROELEN, Michel; JOVETIC, Mihailo. «NATO Nuclear sharing and the future of nuclear deterrence in Europe». The Hague Centre for Strategic Studies, 31 de octubre de 2018. Disponible en: <https://hcass.nl/report/hcass-snapshot-nato-nuclear-sharing-and-future-nuclear-deterrence-europe> (Consultado: 29/3/2020).

La evolución de los acontecimientos

Existen dos hechos significativos que pueden haber cambiado la percepción de la disuasión nuclear en el continente europeo.

El primero se produjo a partir de 2016 cuando el anterior presidente norteamericano, Donald Trump, expresó que EE. UU. no tenían por qué ser los garantes de la seguridad de Europa y que sus socios en este continente deberían ser los que contribuyesen de forma significativa a su propia seguridad dentro del marco de la OTAN. Esto rompía con la posición de la anterior Administración Obama, quien había asegurado que «en las buenas y en las malas, Europa puede contar con los Estados Unidos»¹⁸.

El segundo acontecimiento fue la finalización, a principios de 2019, del Tratado INF entre rusos y norteamericanos. El tratado había conseguido hasta entonces suprimir todos los sistemas basados en tierra con alcances comprendidos entre los 500 y 5500 km. La terminación del tratado suponía un duro golpe para los europeos, que veían con temor

se estima en unos 6000 millones de euros para el año 2020, constituyendo el 12,5 % de su presupuesto de defensa. En cambio, el presupuesto del Reino Unido fue de unos 2600 millones, comprometiendo un 6 % del presupuesto del departamento.

¹⁸ BANDOW, Doug. «Donald Trump Asks: Why Should America Defend Europeans Who Won't Defend Themselves?», *Forbes*, 1 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/dougbandow/2016/08/01/donald-trump-asks-why-should-america-defend-europeans-who-wont-defend-themselves/?sh=bc3de8471aba> (Consultado: 27/3/2020).

como volvía de nuevo su territorio a convertirse en un tablero nuclear con un mayor número de piezas en la partida.

Hasta ahora, la OTAN no ha desplegado en Europa capacidades de este tipo, pero esta situación abre la puerta a que se tomen otras muchas medidas, entre las que ya se cuenta con el despliegue de fuerzas convencionales y sistemas antimisiles en los países de la Alianza cercanos a Rusia. Entretanto, la situación para los estadounidenses no es tan incierta como para los europeos, gracias a que una de las primeras medidas de la Administración Biden fue la prórroga del Tratado New START sobre armas nucleares estratégicas¹⁹.

Previendo el devenir de la postura estadounidense, el presidente Macron abogó por la construcción de un «ejército europeo real» para protegerse de Rusia, China y EE. UU. El entonces presidente Trump criticó la postura francesa, insistiendo que lo que deberían hacer los europeos era pagar la parte que les correspondía en la OTAN²⁰. Las desavenencias entre ambos prosiguieron, declarando el presidente francés que la «OTAN se encuentra en muerte cerebral», durante la cumbre de la organización celebrada en 2019 con motivo de su septuagésimo aniversario²¹.

Sin embargo, y a pesar del cambio en la Casa Blanca por el nuevo presidente Biden, los europeos saben que el antiguo orden liberal se encontraba desfasado y que la *Pax Americana* no volverá a producirse. Quedaba manifiesto, tras tres presidencias diferentes en EE. UU., que los intereses estadounidenses se centran fundamentalmente en China, y que los europeos serían apoyados en tanto en cuanto compartiesen la postura norteamericana²².

¹⁹ Para una mayor información acerca de la prórroga de este tratado, se sugiere la lectura de los siguientes documentos: CASTRO TORRES, José Ignacio. *El tratado New START: contener al elefante negro*. Documento de Análisis IEEE 02/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA02_2021_CASTRO_NewStart.pdf; y, también, CASTRO TORRES, José Ignacio. *El tratado New START: Contener al elefante negro (II)*. Documento Informativo IEEE 01/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2021/DIEEEI01_2021_JOSCAS_NewStart.pdf

²⁰ MORIN, Rebecca. «Trump calls Macron's comments on building a European army to defend against US 'insulting'», *Politico*, 9 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/trump-calls-macrons-comments-on-building-a-european-army-to-defend-against-u-s-insulting/> (Consultado: 28/3/2021).

²¹ CHAVEROU, Éric. «L'OTAN en état de "mort cérébrale"», *France Culture*, 3/12/2019. Disponible en: <https://www.franceculture.fr/geopolitique/otan-en-etat-de-mort-cerebrale> (Consultado: 28/3/2021).

²² HASTINGS, Max. «What Biden's Win Means for Europe», *Bloomberg*, 8 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-11-08/trump-s-gone-but-europe-needs-self-defense-against-russia-china> (Consultado: 28/3/2021).

Respecto a Rusia, los europeos difieren en su aproximación con respecto a EE. UU., ya que estos últimos continúan en una línea dura, que se desprende de las declaraciones del presidente Biden hacia Rusia referentes a asesinatos orquestados y a la intervención en las elecciones americanas²³. No obstante, en el contexto común de la OTAN el sentimiento es de temor hacia Rusia, definiendo sus actuaciones como amenazas y hostilidades. Para llegar a una situación final de entendimiento, los aliados desean llevar a cabo una estrategia dual de disuasión y diálogo. Para ello, aparte de permanecer abiertos a dialogar, deben mantener unas adecuadas capacidades convencionales y nucleares²⁴.

En este entorno de discrepancia, a finales de marzo de 2021 Biden se reunió por videoconferencia con los líderes europeos, expresando su deseo de revitalización de las relaciones. Este deseo quedaría empañado por las declaraciones de la canciller alemana, Angela Merkel, quien opinó que la UE debería aprender a confiar en sí misma al referirse a las políticas de la UE hacia China y EE. UU.²⁵.

La senda europea de la disuasión nuclear

La reacción francesa del año 2020, poco tiempo después de que se produjese el *brexit*, pudo observarse en las palabras del presidente Macron corroborando el distanciamiento con las posturas estadounidenses y trascendiendo al ámbito nuclear.

Para Macron, la idea de la disuasión nuclear francesa sería clave en la seguridad colectiva de Europa. Para ello llamaba al diálogo estratégico a sus socios europeos, con los que a la vez participaría en una agenda multilateral de desarme nuclear, ya que estos hechos no podían dejarse en manos de estadounidenses, rusos y chinos sin que se contase con los europeos. En este sentido, una de las preocupaciones del presidente francés era la finalización del Tratado INF y la negociación de uno nuevo con la firma de los europeos, ya que atañía a su territorio²⁶.

²³ McEVOY, Jemima. «Biden Doesn't Regret Calling Putin A 'Killer,' White House Says», *Forbes*, 18 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/jemimamcevoy/2021/03/18/biden-doesnt-regret-calling-putin-a-killer-white-house-says/?sh=ac7137a4c29a> (Consultado: 28/3/2021).

²⁴ VV. AA. NATO 2030: United for a New Era. Independent Reflection Group, established by the NATO Secretary General following the December 2019 London Leaders meeting. 25 November 2020, pp. 25, 26.

²⁵ GLOBALink, «Biden's attempt to repair U.S.-EU relations faces uncertainties», *Xinhuanet*, 27/3/2021. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2021-03/27/c_139840478.htm (Consultado: 28/3/2021).

²⁶ «Elysée. Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre». *Op. cit.*

La participación del resto de países de la UE en ejercicios militares llevados a cabo por las fuerzas de disuasión francesas podría ser clave en esa disuasión. Sin embargo, el presidente francés no se mostró dispuesto a compartir ningún recurso nuclear de tipo militar²⁷.

Las opciones planteadas por el presidente Macron parecen ser fruto del limitado margen de maniobra que posee con sus socios y aliados, ya que dentro de la UE las decisiones sobre política exterior y seguridad común se toman por consenso entre todos sus miembros. Hay que tener en cuenta, además, que la UE se encuentra compartimentada entre Estados a favor y en contra de las armas nucleares, así como en miembros y no de la OTAN. En este conglomerado de opiniones, los países pertenecientes a la OTAN recibieron el tranquilizador mensaje de que tanto la Alianza como la UE seguirán siendo los pilares de la defensa colectiva europea. Por su parte, los Estados no pertenecientes a la OTAN fueron igualmente satisfechos con lo especificado en el artículo 42.6 del Tratado de Lisboa, por lo que el proyecto francés no necesitaría la participación de todos los miembros de la UE²⁸.

Prácticamente un año después del discurso del presidente Macron, la publicación del nuevo documento británico anunciado por el presidente Johnson ha puesto de manifiesto que para ambos países europeos la potenciación de la disuasión nuclear tiene un carácter trascendental. Sin embargo, los británicos van aún más allá del mantenimiento y modernización de su arsenal nuclear, ya que el aumento de su número en un 40 % supone un hito, debido a que por primera vez en treinta años el Reino Unido ha decidido incrementar el número de este tipo de armas.

Hasta ahora, los británicos habían pasado de las 500 ojivas que poseían durante la Guerra Fría a un techo de 225 que establecía su *Strategic Defence and Security Review* del año 2010²⁹. El mismo documento preveía la reducción a 180 para mediados de 2020,

²⁷ Ibidem.

²⁸ TREZZA, Carlo. «Macron's vision: a European role for the French nuclear deterrent», *European Leadership Network*, 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/macrons-vision-a-european-role-for-the-french-nuclear-deterrent/> (Consultado: 29/3/2021).

²⁹ HM Government. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. October 2010, p. 39.

cantidad corroborada por la *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* del año 2015³⁰.

A la vista de este significativo cambio de tendencia, merece la pena plantearse qué es lo que ha ocurrido a nivel global para que los británicos hayan variado su percepción de las amenazas que podrían plantearseles. A este respecto, podrían considerar un futuro distópico en el que estarían envueltos en un escenario complejo y competitivo frente a Rusia y China, mientras que potencias emergentes como Irán o Corea del Norte podrían plantear crisis significativas. Al mismo tiempo, los actores no estatales se configurarían como otras amenazas³¹.

A causa de este deprimente escenario de futuro, los británicos, aparte de incrementar su arsenal nuclear, se plantean también cambiar las opciones de su empleo. A priori su intención es no usarlo contra ningún Estado que no posea armas nucleares o que cumpla con el TNP, pero este propósito podría modificarse si sufriesen una agresión comparable a otras armas de destrucción masiva, como las biológicas o químicas, o determinadas tecnologías emergentes³².

Ante este futuro tan incierto, el Reino Unido busca el apoyo de sus socios y aliados dentro del marco de la OTAN o de sus acuerdos bilaterales con EE. UU. y Francia. Por ello, reconoce el carácter nuclear de la Alianza Atlántica en tanto existan las armas nucleares. Igualmente, se apoya en el Acuerdo de Defensa Mutua de 1958 con los estadounidenses, cuya próxima renovación se prevé en 2024. En cuanto a Francia, no concibe que los intereses vitales de uno no afecten directamente a los del otro. Además, ambos Estados seguirán cooperando en materia nuclear dentro del marco del Acuerdo Teutates³³.

³⁰ HM Government. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. November 2015, p. 34.

³¹ HM Government. *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Op. cit., pp. 28-31.

³² HM Government. *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Op. cit., p. 77.

³³ Ibídem. Para una mayor información del «Acuerdo Teutates», se sugiere la lectura del documento *Accounting Officer Assessment for the TEUTATES Programme*, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/778596/20190212_Accounting_Officer_Assessment_for_the_TEUTATES_programme_MSU_4.2.4.6-Min_DP-Penny_Young.pdf (Consultado: 30/3/2021).

La doble capacidad en los Estados no nucleares

El caso de Alemania es significativo, ya que es un Estado no nuclear, pero con un importante peso específico en el entorno europeo y mundial. Según el anterior ministro de Exteriores alemán, Sigmar Gabriel, los europeos «somos demasiado débiles cuando se trata de definir intereses comunes», teniendo en cuenta que en el mundo hay actores que pugnan por hacer valer los suyos y que «en un mundo lleno de carnívoros, los vegetarianos lo pasan muy mal». En el pasado se podía confiar la defensa de Europa a EE. UU., pero si retira ese vacío de poder, se llenará con otras potencias, por lo que podemos encontrarnos ante una rivalidad entre países democráticos y autoritarios, que ya están intentando dividir la UE³⁴.

Después que Donald Trump ganase las elecciones en EE. UU., los alemanes se preguntaron qué harían si sus socios norteamericanos redujesen sus garantías de seguridad. En el ámbito intelectual germano se barajaron tres opciones que, aunque quedaron posteriormente descartadas, podrían volver al tablero de juego en función de los acontecimientos. La primera de ellas sería buscar una disuasión nacional propia; la segunda estaría constituida por un elemento de disuasión paneuropeo; y la tercera sería mantener una capacidad tecnológica nuclear latente, sin sobrepasar el umbral militar. Este debate volvería a abrirse de nuevo tras las declaraciones del presidente Trump en la cumbre de la Alianza de 2018 y la reunión de alto nivel en Helsinki entre Trump y Putin³⁵.

Lo cierto es que, tanto en Alemania como en otros Estados europeos de la Alianza en cuyos territorios existen armas nucleares estadounidenses, el debate actual es la cuestión del *nuclear sharing*. Según el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, este tipo de intercambio es «un acuerdo multilateral que garantiza que los beneficios, las responsabilidades y los riesgos de la disuasión nuclear se compartan entre los aliados». De este modo se presentaría una forma adicional de disuadir a Rusia a través de los aviones Tornado IDS del escuadrón alemán JaBoG 33, que podrían operar con las veinte

³⁴ Federal Foreign Office News & Service Newsroom. «In a world full of carnivores, vegetarians have a very tough time of it». Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/gabriel-spiegel/1212494> (Consultado: 30/3/2021).

³⁵ KÜHN, Ulrich; VOLPE, Tristan; THOMPSON, Bert. «Tracking the German Nuclear Debate», Carnegie Endowment for International Peace, 15 de agosto de 2018. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2018/08/15/tracking-german-nuclear-debate-pub-72884> (Consultado: 30/3/2021).

bombas nucleares B61 que custodia el 702 Munitions Support Squadron estadounidense en la base aérea de Büchel³⁶.

A mediados de 2020 se puso de nuevo sobre el tablero político el mantenimiento de esta doble capacidad (DCA, por sus siglas en inglés) con motivo de la futura renovación de los aviones Tornado. Sin embargo, muchos expertos se decantaron por la continuidad alemana, ya que, entre otras razones, esta constituía un elemento de disuasión hacia Rusia impidiendo su «dominio estratégico y control de la escalada». Por otra parte, la DCA evitaba la proliferación, ya que tanto Alemania como otros socios no se dotarían así de capacidades exclusivamente nacionales³⁷.

Además, una retirada alemana podría suponer una ruptura con los estadounidenses y que las capacidades DCA se trasladasen a otros países, como Polonia, con lo que la tensión con Rusia aumentaría peligrosamente. En el caso de que otros Estados como Bélgica o Italia hiciesen lo propio y se trasladasen las capacidades nucleares tácticas hacia el Este, la tensión con Rusia crecería exponencialmente³⁸.

Conclusiones

Tras estudiar los casos francés, británico y alemán, está claro que sus respectivos conceptos de disuasión nuclear van más allá de sus intereses vitales y que poseen una dimensión europea. Sin embargo, los británicos ven esta dimensión dentro del marco de sus compromisos con la Alianza Atlántica y sus socios estadounidenses, mientras que Francia considera que la mera existencia de su disuasión nuclear nacional contribuye por sí misma a la defensa de Europa. Por su parte, el mantenimiento de la doble capacidad en Alemania evita el riesgo de proliferación, a la vez que contribuye a la disuasión de la OTAN, sin incrementar las tensiones con Rusia.

Sin embargo, todos los escenarios de futuro apuntan al aumento de la competitividad internacional y a la pugna para ocupar determinados espacios de poder. En este panorama de incertidumbre existen claros temores, cada vez más crecientes, a que

³⁶ SPRENGER, Sebastian. «NATO chief backs Germany's vow to keep war-ready US nukes», *Defense News*, 11 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/05/11/nato-chief-backs-german-vow-to-keep-war-ready-us-nukes/> (Consultado: 30/3/2021).

³⁷ BECKER, Sophia; MÖLLING, Christian. «(Nuclear) Sharing is Caring: European Views on NATO Nuclear Deterrence and the German Nuclear Sharing Debate». German Council on Foreign Relations (DGAP). Report No. 10, June 2020. Berlin, p. 10.

³⁸ *Op. cit.*, p. 5.

determinados actores ocupen cuotas de poder que no se podrían asumir por parte de los que se consideran amenazados.

Parece ser que Europa corre el riesgo de tener que afrontar su destino sin el apoyo incondicional de sus socios norteamericanos, que están cada vez más preocupados por el poder emergente de China. El enfriamiento del vínculo trasatlántico y la disparidad de criterios hacia el Reino Unido y la UE hace que las relaciones entre los aliados no sean igual de fluidas que anteriormente. Si esto continuase así y se produjese la retirada de las bombas nucleares tácticas que posee EE. UU. en los países europeos de la Alianza, la situación sería de grave deterioro de la seguridad para la UE.

Peor sería aún el caso de que otros países aliados del Este de Europa acogiesen el armamento nuclear norteamericano, dotándose de la doble capacidad, ya que Rusia podría interpretarlo como un aumento de la presión sobre su periferia inmediata, produciéndose una previsible escalada exponencial de la tensión en el continente europeo.

El hecho de que existan diferentes centros de decisión en el ámbito de la disuasión nuclear suele ser interpretado como un factor de fortaleza ante un adversario que no tiene clara cuál va a ser la reacción de sus posibles oponentes. A pesar de ello y en un entorno en el que las relaciones entre los socios europeos y aliados no son igual de buenas que antiguamente, también se corre el riesgo de tomar decisiones de carácter más individual, pero que arrastren a los demás a escenarios de confrontación muy peligrosos.

La incertidumbre, la falta de acuerdo y las posibles amenazas a la seguridad podrían conducir a una situación de proliferación nuclear inédita desde el fin de la Guerra Fría. Podría decirse que la carrera nuclear en este siglo se había trasladado a la mejora de las posibilidades del armamento y de los vectores de lanzamiento, pero las intenciones del Reino Unido abren de nuevo la caja de Pandora de la proliferación nuclear. En un entorno de discordancia entre países no nucleares y nucleares por causa del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, la próxima cumbre de revisión del TNP, planificada para agosto de 2021, podría terminar en un fracaso aún más estrepitoso que la pasada del año 2015. En dicho caso, el régimen de no proliferación nuclear se tambalearía peligrosamente.

Ante este futuro oscuro e incierto se hace necesaria, cada vez más, la búsqueda de canales múltiples de comunicación entre los diferentes actores para rebajar la creciente tensión nuclear que se está produciendo sobre el territorio europeo. Aún no es tarde para hacerlo, y de este alivio de presión se podrían reorientar muchos esfuerzos que se van a requerir para otros escenarios globales, que también van a ser muy demandantes. Hay que tener en cuenta que si en circunstancias mucho peores, como fueron las de la Guerra Fría, esto llegó a conseguirse, también es posible alcanzar ahora espacios de negociación y acuerdos.

A pesar de todo, en estos tiempos parece también conveniente hacer que los intereses estratégicos de los actores más poderosos coincidan con los propios. Por ello, la presencia de fuerzas militares estadounidenses y del resto de miembros de la Alianza se considera tan importante en determinados países. Igualmente, las contribuciones nacionales a la seguridad común son un rédito que revierte en la propia seguridad nacional. Del mismo modo, cualquier interés compartido mediante las diferentes herramientas del poder puede constituir un acicate para el refuerzo de las medidas de seguridad.

*José Ignacio Castro Torres**

COR.ET.INF.DEM

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

16/2021

21 de abril de 2021

Felipe Sánchez Tapia

¿Ha llegado el momento de establecer una arquitectura de seguridad en Oriente Medio?

¿Ha llegado el momento de establecer una arquitectura de seguridad en Oriente Medio?

Resumen:

Desde hace décadas, la formación de estructuras de defensa colectiva, de seguridad colectiva y, más recientemente, de seguridad cooperativa en una de las regiones más inestables del globo ha sido infructuosa. Las diferencias en las respectivas visiones geopolíticas de las potencias regionales y los intereses contrapuestos de las potencias globales han constituido un obstáculo hasta el momento insalvable. Sin embargo, a pesar de la polarización y de la elevada tensión regional, el momento actual presenta oportunidades que podrían ser aprovechadas por las potencias globales, en particular por Estados Unidos, para avanzar en la satisfacción de sus intereses globales.

Palabras clave:

Oriente Medio, arquitectura de seguridad, control de armamentos, armas de destrucción masiva.

***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.

Is it time to establish a security architecture in the Middle East?

Abstract:

For decades, the development of collective defence, collective security, and, more recently, cooperative security structures in one of the most unstable regions of the globe has been unsuccessful. The differences between the regional powers' respective geopolitical visions and the global powers' conflicting interests have operated as an obstacle that is, thus far, insurmountable. Nevertheless, despite the regional polarization and great unrest, there currently exist opportunities that could be seized by global powers, particularly by the United States, in order to advance their global interests.

Keywords:

Middle East, security architecture, arms control, weapons of mass destruction.

Introducción

A pesar de ser la región más inestable del mundo, Oriente Medio no cuenta todavía con una mínima arquitectura de seguridad que le permita encauzar las numerosas tensiones regionales y desactivar potenciales conflictos. Y no es porque no se haya intentado. Además de haberse concluido una multitud de acuerdos de seguridad o de defensa de orden bilateral, fuera del objeto de este documento, ya desde la Guerra Fría se han venido planteando iniciativas para establecer mecanismos de gestión de crisis, control de armamentos e incluso de crear organizaciones de seguridad cooperativa que, no obstante, no han llegado a materializarse.

Antes de abordar el tema, conviene establecer que, desde un punto de vista cronológico, las asociaciones o alianzas de seguridad han evolucionado desde los modelos de seguridad en los que países agrupados en torno a una ideología similar se enfrentaban a una amenaza militar que les era común, tal y como pudo ser la OTAN en sus orígenes (defensa colectiva) hacia modelos con una visión más amplia de la seguridad que incluye aspectos más allá de la mera defensa militar (seguridad colectiva). Hoy en día, es la idea de seguridad cooperativa la que ha alcanzado un mayor reconocimiento.

Partiendo de la base de que ningún Estado o grupo de Estados puede afrontar los problemas de seguridad actuales de manera aislada, este concepto promueve la idea de que es preciso construir la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso¹. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que hunde sus raíces en el Acta Final de Helsinki de 1975² y que ha ido evolucionando a la par que estos conceptos, es, sin duda, una de las organizaciones que mejor se adaptan a esta visión amplia de la seguridad. También la Alianza Atlántica se ha adaptado a esta tendencia al incluir en su Concepto estratégico (2010)³, además de la defensa en sentido tradicional, la gestión de crisis y actuaciones como la constitución de asociaciones con países relevantes y otras organizaciones internacionales, el control de

¹ LABORIE, Mario. *La evolución del concepto de seguridad*, Documento Marco del IEEE 05/2011, de junio de 2011. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf (Consultado: marzo de 2021).

² Acta Final de Helsinki, 1975. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/39506.pdf> (Consultado: marzo de 2021).

³ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 de noviembre de 2010. Disponible en: https://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf (Consultado: marzo de 2021).

armamentos, la no proliferación, el desarme, políticas de puertas abiertas, etc., tratando con ello de garantizar la seguridad de los aliados con un enfoque lo más integral posible.

Es precisamente una arquitectura de seguridad que permita establecer un diálogo sincero entre actores regionales, como paso previo a superar una desconfianza fuertemente arraigada, lo que parece hacer falta para estabilizar la región. A este respecto, cabe preguntarse: ¿qué se ha hecho y qué se está haciendo? ¿Qué iniciativas existen? Y, sobre todo, ¿es oportuno el momento actual para la búsqueda de soluciones? Responder a estas cuestiones es el objeto de este trabajo.

La defensa y seguridad colectivas

Los primeros intentos de formalizar algo parecido a una alianza militar en Oriente Medio tuvieron lugar durante la segunda mitad del pasado siglo con la firma, en abril de 1950, del Tratado de Cooperación de Defensa y Económica entre los Estados miembros de la Liga Árabe⁴ (a la sazón, Jordania, Siria, Irak, Arabia Saudita, Líbano, Egipto y Yemen)⁵. El Tratado, claramente inspirado en el de Washington de 1949, documento fundacional de la OTAN, incluía igualmente una cláusula de defensa colectiva que obligaba a los signatarios a considerar «cualquier agresión contra uno o varios de ellos o sus Fuerzas Armadas como un acto de agresión a todos ellos» y a «acudir sin demora, individual o colectivamente, en auxilio del o de los agredidos» (art. 2). Pero, aunque al amparo del Tratado se crearon una Comisión Militar Permanente y un Consejo de Defensa Conjunto (arts. 5 y 6) para coordinar todas las actividades militares relacionadas con el mismo, lo cierto es que la división del mundo árabe ha imposibilitado su unidad de acción. Ni ante la crisis de Suez en 1956, ni a causa de las guerras con Israel en 1967 y 1973, ni, más recientemente, con ocasión de la invasión de Irak en 2003, ha podido la Liga Árabe articular una respuesta coordinada en aplicación del tratado, que, a efectos prácticos, puede considerarse papel mojado. El último intento digno de mención de promover una acción militar coordinada lo encontramos en el proyecto de Fuerza Árabe Conjunta de 2015, idea que, no obstante, no ha podido pasar del plano teórico⁶.

⁴ La Liga Árabe se había fundado en 1945.

⁵ Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation Between the States of the Arab League, June 17, 1950. Disponible en la web de la Lillian Goldman Law Library. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arabjoin.asp#1 (Consultado: marzo de 2021).

⁶ En marzo de 2015, la Liga anunciaba la creación de una Fuerza Árabe Conjunta, que debía incluir hasta 40 000 efectivos de Arabia Saudita, Egipto, Marruecos, Sudán y Jordania, pero el proyecto no ha llegado

En el entorno de enfrentamiento entre bloques propio de la Guerra Fría, y siguiendo los alineamientos estratégicos del momento, el famoso Pacto de Bagdad de 1955 constituyó otra de las estructuras de defensa colectiva características de ese periodo: la Organización del Tratado Central (CENTO, por sus siglas en inglés) que vinculaba a Irán, Irak, Turquía, Paquistán y Reino Unido con la intención declarada de contener la creciente influencia de la Unión Soviética en la región. Sin apenas logros en su haber, la organización existió oficialmente hasta su disolución en 1979, tras la salida de Irán a consecuencia del triunfo de la revolución islámica.

Algo se ha avanzado también, aunque muy tímidamente, en el reducido ámbito de los seis países que componen el Consejo de Cooperación del Golfo⁷ (GCC, por sus siglas en inglés) para tratar de agregar una dimensión de seguridad a las finalidades de la organización. La amenaza que el Irán revolucionario representaba para la estabilidad de los países del golfo Pérsico los llevó a establecer, en 1982, la Península Shield Force (PSF), fuerza multinacional que integraba, teóricamente, unidades militares de todos los países del GCC. Más recientemente, los Estados miembros de la organización han reforzado su compromiso de cooperación militar mediante la firma de un acuerdo de defensa (2000) que incluía una cláusula de defensa mutua⁸.

Con el tiempo, esta organización ha alcanzado cierto desarrollo. Bajo la autoridad suprema del GCC y la dirección del Comité Militar Supremo, integrado por los respectivos jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (JEMAD) y que mantiene reuniones periódicas⁹, se ha creado una estructura de Mando Conjunto-Combinada con sede en Hafr al Batin (Arabia Saudita). Su comandante es un oficial general saudí e incluye una

a materializarse. Simultáneamente, Arabia Saudí, país dominante en la organización, ha tratado de liderar la intervención árabe en el conflicto de Yemen armando una coalición de países musulmanes suníes que, al menos nominalmente, incluía fuerzas de Arabia Saudí, Egipto, Marruecos, Jordania, Sudán, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Bahréin. La cohesión de la coalición ha sido inexistente y, tras varios años de conflicto y a pesar del apoyo logístico y en inteligencia proporcionado por EE. UU., pocos progresos ha efectuado sobre el terreno. La decisión del presidente Biden de suspender el apoyo que EE. UU. le venía prestando ha acabado por darle la puntilla.

⁷ El GCC fue establecido en 1981, incluyendo a Arabia Saudita, Bahréin, EAU, Kuwait, Omán y Qatar, como organización intergubernamental con la finalidad de facilitar la cooperación política y económica de sus Estados miembros. Disponible en: <https://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx> (Consultado: marzo de 2021).

⁸ «GCC approves joint defence proposal», *Gulfnews.com*. Disponible en: <https://gulfnews.com/uae/gcc-approves-joint-defence-proposal-1.407045> (Consultado: marzo de 2021).

⁹ La última en Mascate (Omán), en noviembre de 2020. «Supreme Military Committee of GCC Armed Forces Chiefs of Staff meets», *Oman Observer*, 12 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.omanobserver.om/supreme-military-committee-of-gcc-armed-forces-chiefs-of-staff-meets/> (Consultado: marzo de 2021).

Segunda Jefatura, ocupada de forma rotatoria por el resto miembros del GCC, y un pequeño Estado Mayor. La fuerza está constituida por dos unidades tipo brigada saudíes ubicadas en Hafr al Batin y elementos avanzados que acogerían unidades militares procedentes del resto de países del GCC (figura 1)¹⁰.



Figura 1. La Península Shield Force. Fuente. Elaboración propia.

Pero, a pesar de las apariencias, los logros de la organización han sido más bien modestos. Su activación debería producirse por decisión unánime del Consejo Supremo e, históricamente, este procedimiento siempre ha experimentado considerables dificultades. Incapaz de frenar la invasión iraquí de Kuwait en 1990 y permaneciendo al margen de las operaciones lideradas por EE. UU. en Irak en 2003, su intervención en Bahrein en 2011 para aplastar las revueltas populares que amenazaban al régimen ha sido considerada más como una intervención unilateral saudí que como una operación multinacional. La posterior división en el seno del GCC en 2017, con la ruptura de relaciones de Arabia Saudita, Bahrein y EAU con Qatar ha paralizado prácticamente a la

¹⁰ ALSIRI, Faisal Mohammed, *Gulf Cooperation Council: Arabian Gulf Cooperation Continues Defense Forces (Peninsula Shield Force)*. Monografía del US Army Command and General Staff College, mayo de 2015.

organización y, aunque la reciente normalización de relaciones abre una ventana de oportunidad para un mayor desarrollo, está aún por ver si esto es realmente posible.

Resulta imprescindible en este contexto referirnos al proyecto promovido por el presidente Trump en el año 2017 por el que, considerando la necesidad de los países del golfo de reforzar su seguridad frente a Irán, proponía el establecimiento de una alianza defensiva, la Middle East Strategic Alliance (MESA), que en distintos foros se ha venido a denominar «OTAN árabe». Basada en el modelo de la Alianza Atlántica, la MESA trataba de añadir a las Fuerzas Armadas de los miembros del GCC a las de Jordania y Egipto. Las cifras totales eran, sencillamente, impresionantes¹¹: más de 350 000 soldados, unos 2500 carros de combate y cerca de 1500 aviones de combate. Más interesante aún, se contemplaba incluso la posibilidad de una cooperación de la alianza con Israel, al menos de manera indirecta, que podría haber proporcionado inteligencia o alguna capacidad crítica como defensa aérea. Por otro lado, una alianza así permitiría a EE. UU. reducir sus efectivos militares en Oriente Medio para dedicarlos a una región que le resulta en estos momentos prioritaria: el Pacífico.

Pero, una vez más, la división interna en el GCC ha congelado, de momento, la iniciativa. Dos éxitos de la diplomacia norteamericana conseguidos en los últimos días de la Administración Trump han cambiado drásticamente el panorama y abren nuevas expectativas: la restauración de relaciones entre Qatar y el resto de países del GCC y el establecimiento de relaciones con Israel por parte de países árabes (EAU, Bahréin, Sudán y Marruecos), en lo que se ha conocido como «Acuerdos de Abraham». A nadie escapa que, a pesar de no estar oficialmente entre los países que han suscrito acuerdos con Israel, nada de esto podría haber ocurrido sin la aquiescencia de Arabia Saudita. Quizá la situación aún no esté madura para un acercamiento de esta última con Israel de forma ostensible y con publicidad, pero los contactos existen y la cooperación encubierta en una cuestión tan trascendente para ambos países, como es el caso de Irán, entra dentro de lo probable¹².

¹¹ Datos del *Military Balance 2020*, *The International Institute for Strategic Studies*.

¹² De hecho, en noviembre de 2020 se filtró a la prensa internacional una reunión, supuestamente secreta, entre el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, y el heredero saudí, Mohammed bin Salman, en la futurista ciudad de Neom, a orillas del mar Rojo.

Es cierto que la nueva Administración Biden ha apostado por la solución «dos Estados» al conflicto palestino-israelí¹³, pero no lo es menos que en el pasado se han mostrado extremadamente hostiles con el «acuerdo del siglo» promovido por la Administración Trump en enero de 2020 y que, a la postre, ha posibilitado la consecución de los Acuerdos de Abraham. Será difícil compaginar ambas visiones, pero ignorar las oportunidades que esta situación ofrece a EE. UU. no parece lo más conveniente. Consecuentemente, una revitalización de esta iniciativa es algo que en estos momentos no se puede descartar.

Iniciativas de seguridad cooperativa

Como hemos podido comprobar por lo expuesto hasta el momento, todas estas iniciativas responden a los modelos de alianzas de defensa o, en su caso, seguridad colectiva propios de la Guerra Fría, articuladas para hacer frente a un enemigo o amenazas comunes. La constitución de estructuras de seguridad cooperativa que, entre otras consideraciones, pueda constituirse en foro de debate en el que las legítimas rivalidades regionales puedan ser tratadas por los protagonistas apenas ha sido considerada.

Las razones de este aparente desinterés son múltiples. Empezando por la desconfianza mutua que impera entre los actores regionales y que les lleva a interpretar su rivalidad en términos de suma cero, consecuencia de una muy distinta percepción de la amenaza a lo largo de las múltiples líneas de fractura que dividen Oriente Medio y que dan origen a una conflictividad multifacética.

En segundo lugar, por la ausencia, consecuencia de lo anterior, de un Estado capaz de ejercer un liderazgo claro e inequívoco al modo del que EE. UU. ejerce en la OTAN. Esta circunstancia obliga a que cualquier intento necesite de un «tutelaje» externo que solo puede ser proporcionado por alguna de las grandes potencias globales: EE. UU., Rusia o China, o, idealmente, por las tres en su conjunto.

Pero, desgraciadamente, la rivalidad que enfrenta a estas últimas a escala global se manifiesta, irremediablemente, a escala regional, haciendo poco menos que imposible la

¹³ *Interim National Security Strategic Guidance*, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (Consultado: marzo de 2021).

cooperación. Antes al contrario, pues el paraguas de seguridad que los EE. UU. han proporcionado poco menos que incondicionalmente a países como Israel y, desde la adopción de la doctrina Carter en los años 80 del pasado siglo, a Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait o Qatar, ha desincentivado la búsqueda y adopción de compromisos y, en cierto modo, exacerbado los dilemas de seguridad presentes en la región.

Aun con todo, la escalada de la tensión entre EE. UU. e Irán desde mediados de 2019, y que tuvo su punto álgido con la eliminación del comandante las fuerzas especiales del Cuerpo de la Guardia de la Revolución Islámica, el general Qasem Soleimani, en enero de 2020, puso de manifiesto que una solución multilateral es en estos momentos más necesaria que nunca. Si frente a la tensión del momento EE. UU. adoptó una estrategia de disuasión para «asegurar la libertad de navegación» en el golfo Pérsico y propuso la formación de una coalición naval para patrullar estas aguas¹⁴, Rusia propuso su Concepto de Seguridad Colectiva para la región del golfo Pérsico basada en tres principios¹⁵:

1. El desarrollo progresivo, de manera que las necesarias estructuras y mecanismos de seguridad (medidas de fomento de la confianza y seguridad, MFCS) puedan acordarse y ponerse en marcha de manera progresiva (paso a paso).
2. La multilateralidad, implicando a actores regionales e internacionales con intereses y responsabilidades de seguridad en la región.
3. La estricta observancia del derecho internacional, en particular, la Carta de las Naciones Unidas y las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

Para ello, Rusia proponía como objetivo a largo plazo la creación de una organización para la seguridad y cooperación en el golfo Pérsico (PGSCO, por sus siglas en inglés) que incluyese, además de los países del golfo, a otros países como EE. UU., Rusia, China e India y a organizaciones de ámbito regional (Liga Árabe, Organización de la Conferencia Islámica, GCC, etc.) e internacional, como la Unión Europea.

¹⁴ «U.S. wants military coalition to safeguard waters off Iran, Yemen», *Reuters*, 9 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-iran-usa-coalition-idUSKCN1U42KP> (Consultado: marzo de 2021).

¹⁵ «Russia's security concept for the Gulf area», Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 23 de julio de 2019. Disponible en: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/3733575?p_p_id=101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA&_101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA_languageId=en_GB (Consultado: marzo de 2021).

La propuesta incluye la necesidad de alcanzar acuerdos sobre el control de armamentos, así como la adopción de medidas encaminadas a transformar la región en una zona libre de armas de destrucción masiva, cuestión a la que más adelante nos referimos. Por otro lado, el concepto reconoce la necesidad de resolver en primer lugar el conflicto palestino-israelí, una de las cuestiones que mayor impacto ejerce en la estabilidad regional. De satisfacerse esta necesidad, el concepto podría expandirse a toda la región de Oriente Medio y norte de África.

Desde luego, es un concepto ambicioso sobre el que EE. UU. no ha querido pronunciarse, quizá consciente de que la puesta en marcha de un proyecto de estas características podría acabar por poner en cuestión sus objetivos de seguridad en la región, que pasan por limitar en primera instancia la influencia de las «potencias revisionistas».

Una actitud diferente ha adoptado China, que, tanto por su dependencia de importaciones energéticas desde la región como por el interés en el desarrollo de la Franja y la Ruta, necesita un Oriente Medio lo más estable posible. China se ha pronunciado en numerosas ocasiones a favor de la búsqueda de soluciones de carácter multilateral construidas y apoyadas por las potencias regionales, respetando escrupulosamente el principio de no injerencia de las grandes potencias en asuntos internos de los Estados. Es precisamente esta última cuestión que permite a los países de la región, desde Israel a Irán, establecer unas beneficiosas relaciones comerciales, lo que hace muy atractiva la cooperación con China, especialmente para aquellos, como es el caso de Irán, cuyas relaciones con los países occidentales, en particular EE. UU., son complicadas.

China sería partidaria de apoyar la organización de una conferencia de paz y seguridad para Oriente Medio en la línea marcada por la iniciativa rusa¹⁶, determinando papeles para las potencias regionales y para actores externos, y en esa línea organizó, en noviembre de 2019, el Foro de Seguridad para Oriente Medio, en el que consiguió reunir a más 200 representantes de 30 países de la región y de la propia China para debatir

¹⁶ «Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on July 25, 2019», nota de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1683397.shtml (Consultado: marzo de 2021).

cuestiones de seguridad. En realidad, nada concreto emergió del foro¹⁷, pero desde entonces China se ha mostrado muy activa en la promoción de soluciones inclusivas de seguridad regional. A este respecto, durante la reciente visita a la región de su ministro de Asuntos Exteriores¹⁸, China planteó las líneas maestras de una iniciativa para alcanzar la «estabilidad y seguridad regionales» basada en «el respeto mutuo, el mantenimiento de la igualdad y la justicia, la no-proliferación, la seguridad colectiva y la cooperación para el desarrollo»¹⁹, proponiendo acoger sendas conferencias de seguridad para la región del golfo Pérsico y el conflicto palestino-israelí²⁰. La iniciativa ha sido bien acogida por alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, como Francia²¹, pero EE. UU. aún no se ha pronunciado.

Las iniciativas de origen regional no abundan, siendo Irán el único país que ha puesto sobre la mesa su propia visión de seguridad cooperativa. En septiembre de 2019, durante la 74.^a reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente iraní, Hassan Rouhani, presentaba la iniciativa denominada Hormuz Peace Endeavour (HOPE)²². Esta iniciativa, a la que fueron invitados a sumarse todos los Estados árabes del golfo (Arabia Saudita, Bahréin, EAU, Kuwait, Irak, Omán y Qatar), se refería a la formación de una nueva comunidad del estrecho de Ormuz basada en principios como la buena vecindad, el compromiso con los objetivos de las Naciones Unidas, el respeto a la soberanía e integridad territorial, la inviolabilidad de las fronteras, la resolución pacífica de controversias, el rechazo al uso de la fuerza y a la participación en coaliciones o alianzas

¹⁷ «Assistant Foreign Minister Chen Xiaodong Attends the Middle East Security Forum», nota de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC, 27 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1720145.shtml (Consultado: marzo de 2021).

¹⁸ La visita se desarrolló entre los días 24 y 30 de marzo de 2021 e incluyó Arabia Saudí, Turquía, Irán, Bahréin, EAU y Omán.

¹⁹ «Wang Yi Proposes a Five-point Initiative on Achieving Security and Stability in the Middle East», Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, 26 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1864767.shtml (Consultado: marzo de 2021).

²⁰ «China plans to invite Palestinians and Israelis for talks», *Reuters*, 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-china-mideast-israel-yemen-idUSKBN2BG10E> (Consultado: marzo de 2021).

²¹ «China - Middle East - Q&A from the press briefing (26 March 2021)», *France Diplomacy*, 26 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/china/news/article/china-middle-east-q-a-from-the-press-briefing-26-mar-2021> (Consultado: marzo de 2021).

²² Carta del Representante permanente de la República Islámica de Irán al secretario general de la ONU, de fecha 9 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/74/581> (Consultado: marzo de 2021).

en contra de alguno de ellos, la no injerencia en asuntos de otros Estados o el respeto mutuo a los lugares y símbolos históricos y religiosos²³.

Ninguno de los destinatarios de la invitación mostró entusiasmo con la propuesta, si bien algunos de ellos tampoco mostraron un abierto rechazo. Pero la evolución posterior de acontecimientos en el seno del GCC, como es la reconducción de las relaciones entre Qatar y el resto de miembros y los Acuerdos de Abraham demuestran un escaso interés real por adoptar esta vía y una clara preferencia por mantener unas relaciones razonablemente buenas con EE. UU.



Figura 2. Iniciativas de seguridad colectiva y cooperativa para Oriente Medio. Fuente. Elaboración propia.

Control de armamentos y armas de destrucción masiva (ADM)

Uno de los aspectos a considerar en el marco amplio de la seguridad cooperativa es el control de armamentos, en general, y el control de armas de destrucción masiva, en

²³ «FM Zarif's Al-Rai Article on Hormuz Peace Endeavour», Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Islámica de Irán, 10 de octubre de 2019. Disponible en: <https://en.mfa.ir/portal/newsview/544114/fm-zarif%E2%80%99s-al-rai-article-on-hormuz-peace-endeavour> (Consultado: marzo de 2021).

particular. Esta necesidad es recogida en las recientes propuestas de seguridad colectiva o cooperativa que acabamos de mencionar, aunque los primeros intentos de articular un régimen de control de armamentos se remontan a años atrás. Sin embargo, todas las iniciativas han acabado por encallar al abordar el espinoso asunto de la capacidad nuclear de Israel, una realidad desde los años 60 del siglo xx²⁴.

El arsenal nuclear de Israel ha preocupado de igual manera a los países árabes y a Irán, hasta el punto de, aun sin llegar a elaborar políticas comunes al respecto, dar lugar a actuaciones coordinadas. Tal es el caso de la propuesta conjunta de Irán y Egipto de 1975 ante la Asamblea General de la ONU de establecer una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio (NWFZ, por sus siglas en inglés), posteriormente ampliada en 1990 para incluir todos los tipos de ADM (WMDFZ, por sus siglas en inglés). Es esta una iniciativa que pretendía ser encajada en el régimen de control de este tipo de armas promovido por la ONU que, desde el establecimiento de la primera de ellas en 1967 en Iberoamérica²⁵, se ha ido extendiendo por otras regiones del globo: el Pacífico sur (1985), el Sudeste de Asia (1995), África (1996) y Asia Central (2006).

De forma paralela, la Conferencia de Paz de Madrid de 1991, en la que participaron 13 Estados árabes e Israel, además de una delegación palestina, acordó la creación de un grupo de trabajo específico sobre control de armamentos y seguridad regional (ACRS, por sus siglas en inglés). Aunque el grupo mantuvo varias sesiones plenarias, algunas de las cuales presididas por EE. UU. y por Rusia, y llegó a acordar ciertas medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCS), como la notificación de ejercicios militares o intercambios de información, las desavenencias entre Egipto e Israel por integrar en este marco las deliberaciones para el establecimiento de la NWFZ acabaron por paralizar en 1995, y de forma indefinida, las actividades del grupo de trabajo, y las MFCS acordadas nunca llegaron a implementarse²⁶.

²⁴ Israel, no signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), mantiene la política de ni admitir la posesión de armamento nuclear ni negarla. Se estima que dispone de unas 90 cabezas nucleares con tecnología de plutonio y que habría producido suficiente plutonio para otras 200 cabezas adicionales. «Fact Sheet: Israel's Nuclear Inventory», *Center for Arms Control and Non-Proliferation*, 30 de marzo de 2020. Disponible en: <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-israels-nuclear-arsenal/> (Consultado: marzo de 2021).

²⁵ Tratado de Tlatelolco.

²⁶ ERÄSTÖ, Tytti. «The arms control-regional security nexus in the Middle East», *EU Non-proliferation and Disarmament Consortium*, n.º 68, abril de 2020.

En noviembre de 2019, 22 Estados de Oriente Medio, incluidos Irán y Arabia Saudita, y con la ausencia notable de Israel, participaron en la Conferencia para el Establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares y Otras Armas de Destrucción Masiva, convocada por el secretario general de la ONU para tratar de revitalizar esta iniciativa²⁷. Aunque la COVID-19 ha obligado a ralentizar sus actividades y posponer sus reuniones, la Conferencia tiene potencial para convertirse en uno de los escasos foros en los que Irán y los países árabes pueden dialogar cara a cara sobre cuestiones de seguridad que directamente les afectan. Pero es poco probable que Israel acabe por sumarse, lo que, *de facto*, lleva a la Conferencia a un callejón sin salida, pues nada puede alcanzarse en el control de ADM sin la participación de la única potencia nuclear de la región.

La pretendida capacidad nuclear de Irán y sus vectores de lanzamiento son otro de los escollos a salvar, aunque la participación de este país en la Conferencia hace pensar que, en determinadas circunstancias, Irán estaría dispuesta al compromiso. El Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés) constituye un elemento que, aunque aborda la cuestión desde una óptica parcial, podría servir de base para posteriores ampliaciones y contribuir al establecimiento de una WMDFZ. Siempre que EE. UU. decida reintegrarse en el mismo y que Irán vuelva al cumplimiento escrupuloso de sus cláusulas revirtiendo los últimos quebrantamientos de los límites impuestos sobre niveles de enriquecimiento de uranio, almacenamiento y desarrollo de centrifugadoras avanzadas²⁸. Ninguno de ellos es irreversible y bien podrían haber sido adoptados para disponer de capacidad negociadora ante una previsible reapertura de la mesa de negociaciones con la llegada de la nueva Administración Biden. La revitalización del JCPOA no es en estos momentos descartable, aunque el proceso de negociación se prevé largo y difícil.

En cualquier caso, tanto la renegociación del JCPOA como cualquier otro desarrollo de una WMDFZ deberá tener en cuenta las legítimas aspiraciones manifestadas por algunos los países de la región al desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos como

²⁷ «Conference on the Establishment of a Middle East Zone Free of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction», Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/topics/conference-on-a-mezf-of-nw-and-owmd/> (Consultado: marzo de 2021).

²⁸ Irán ha ido quebrantando los límites impuestos por el tratado en un proceso secuencial, rebasando los límites de almacenamiento de uranio enriquecido (300 Tm) y agua pesada (130 Tm), el límite de enriquecimiento de uranio del 3,67 %, la suspensión del desarrollo de centrifugadoras avanzadas, y ha reanudado las actividades de enriquecimiento en las instalaciones de Fordow.

signatarios del Tratado de No Proliferación Nuclear (Arabia Saudita, Bahréin, Irak, Kuwait, Egipto y los EAU, además de Irán y Turquía). La renegociación del JCPOA puede ser un primer paso, pero, a largo plazo, un proceso que abarque la cuestión nuclear en toda su amplitud deberá acabar incluyendo a estos países, además de a Israel. Algo que, desde luego, difícilmente ocurrirá mañana.

A modo de conclusión, ¿es propicio el momento para construir una seguridad cooperativa en Oriente Medio?

La necesidad de establecer una arquitectura de seguridad en la que ha sido, quizá, la región más inestable del globo se ha dejado sentir desde hace décadas y, a pesar de los esfuerzos emprendidos, continúa siendo un objetivo esquivo. Son pocas las iniciativas que se han puesto en marcha en la región y menos aun las que han llegado a desarrollarse mínimamente, no digamos ya a alcanzar la madurez. Todas ellas se han movido en torno a los conceptos de defensa colectiva o, en su caso, seguridad colectiva, articuladas para hacer frente a un enemigo o amenazas comunes, y las escasas iniciativas de seguridad cooperativa no han pasado de propuestas sobre las que los Estados implicados continúan reacios siquiera a pronunciarse.

La diferente interpretación sobre cómo la conflictividad en la región amenaza la estabilidad de cada una de las potencias regionales es causa de una profunda desconfianza mutua que impide que ninguna de ellas pueda aspirar a ejercer un liderazgo, o dominio, similar al que Estados Unidos ejerce de forma indiscutible en la OTAN, liderazgo que, voluntaria o involuntariamente, es aceptado por todos los socios de la alianza. Sin esta condición, la formación de estructuras de seguridad regionales resulta poco menos que imposible, y el concurso de las potencias globales se hace imprescindible. Estas últimas, a su vez, se encuentran sumidas en un enfrentamiento por la hegemonía global que cada día que pasa adquiere mayores características de las luchas de poder que caracterizaron a la Guerra Fría.

Aun así, Rusia y China, extremadamente sensibles al mantenimiento de la estabilidad regional por las consecuencias que, por distintas razones, su ausencia puede provocar en sus respectivas economías, han puesto sus propuestas sobre la mesa. Estados Unidos, que mediante acuerdos bilaterales se ha podido garantizar una presencia militar en progresivo aumento, nunca ha mostrado excesivo interés por la formación de este

tipo de mecanismos y estructuras multilaterales de seguridad cooperativa en la región. En las circunstancias actuales, está por ver si aceptará negociar sobre la base de alguna de las propuestas existentes, si articulará su propia propuesta o, sencillamente, si no optará por ninguna de las dos alternativas, lo que dependerá de en qué medida se ajustan a sus intereses globales, en primera instancia, y regionales, en segunda.

A este respecto, no perdamos de vista que, a pesar de los aparentes cambios en las formas anunciadas por la nueva Administración Biden, sus objetivos de seguridad han cambiado poco respecto a los que guiaron a la Administración Trump. Las líneas maestras de la nueva estrategia de seguridad norteamericana apenas han comenzado a delinearse, pero desde un primer momento queda establecido que la distribución de poder hacia una cada vez más «asertiva» China y una «disruptiva» Rusia continúan siendo las primeras amenazas para el «orden internacional que EE. UU. contribuyó a establecer». En lo que a Oriente Medio se refiere, la defensa a ultranza de Israel y la consideración de Irán como el mayor «reto para la estabilidad regional» continúan siendo los pilares de su política exterior. Sin embargo, el acercamiento de los Estados árabes a Israel y el restablecimiento del diálogo en el seno del GCC dibujan un escenario diferente que ofrece nuevas oportunidades a una Administración norteamericana que reconoce que «la fuerza militar [no tiene por qué ser] la respuesta a los desafíos regionales»²⁹.

Mucho tiempo ha transcurrido desde que Carter formulara su doctrina para Oriente Medio allá por los años 80 del pasado siglo, y la importancia de esta región como origen de importaciones de hidrocarburos para EE. UU. ha decaído de manera considerable. EE. UU. se mantiene en la región más con la finalidad de no dejar un vacío que pueda ser ocupado por las «potencias revisionistas»³⁰ que por cualquier otra razón relacionada con el suministro mundial de energía.

El momento podría haber llegado para que Estados Unidos adapte o recalibre su política exterior para Oriente Medio y, en este sentido, la formación de una organización de seguridad cooperativa, que por fuerza debería incluir a Irán, podría serle de gran utilidad. Tal esquema exigiría ciertos compromisos y reconocer, desde un punto de vista pragmático, la dificultad de bloquear por completo la expansión de Irán por la región. A

²⁹ Interim National Security Strategic Guidance, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (Consultado: marzo de 2021).

³⁰ Terminología empleada en la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, de diciembre de 2017.

cambio, EE. UU. podría reducir considerablemente su presencia militar, mantener su esquema de alianzas regionales y contener, al menos parcialmente, la penetración e influencia de las «potencias revisionistas». No obstante, y aquí está la paradoja, una organización de estas características no podrá ser efectiva sin la colaboración activa de Rusia y de China.

Por otro lado, una mínima arquitectura de seguridad debería incluir mecanismos de control de armamentos y de armas de destrucción masiva. La revitalización del acuerdo nuclear con Irán puede ser un primer paso en esa dirección; y, de hecho, ya se han iniciado negociaciones indirectas en el curso de la reunión de la comisión conjunta del JCPOA, el 6 de abril de 2021. Sin duda, es este un gesto positivo, pero que en realidad es tan solo parcial. Antes o después habría que abordar el espinoso asunto del control de armamentos y la proliferación nuclear para toda la región, lo que por fuerza debería incluir no solo el programa nuclear y de misiles balísticos iraníes, sino también la capacidad nuclear de Israel. Además de integrar en el proceso al resto de países. No es tarea fácil, desde luego, y siguiendo el modelo de formación de estructuras de seguridad colectiva y cooperativa en otras partes del mundo, sabemos que su desarrollo únicamente puede acometerse de forma gradual, progresiva, en pequeños pasos, por fuerza parciales, que acaban alargando el proceso durante décadas.

EE. UU. se dispone a reasumir el liderazgo —o dominio— global «en primer lugar mediante la diplomacia», aunque sus últimos gestos hacia el presidente Putin y la reciente reunión bilateral con China en Alaska indican que el tono de esa nueva diplomacia no tiene por qué ser necesariamente benigno con las «potencias revisionistas», sin excluir la escalada militar. Se anticipa una renovada confrontación en cuyo contexto la promoción de estructuras de seguridad cooperativa a nivel regional, aun requiriendo grandes dosis de realismo político, puede proporcionar a largo plazo grandes beneficios para la estrategia global norteamericana.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

17/2021

28 de abril de 2021

Federico Aznar Fernández-Montesinos

**Fragilidad institucional y
delincuencia organizada. El caso de
de América Central y México**

Fragilidad institucional y delincuencia organizada. El caso de América Central y México

Resumen:

La llamada «guerra contra el narcotráfico» emprendida en los países de la región trata de responder a un problema simultáneamente de seguridad y salud pública que ha alcanzado dimensiones pandémicas y que se encuentra en relación con la situación de fragilidad institucional de los Estados de la zona. Con todo, la palabra *guerra* no es un término adecuado, toda vez implica como parte de una contienda civil al sector más vulnerable de la propia sociedad. Por otro lado, que los Estados acometan decididamente esta problemática es signo de su fortaleza creciente.

Palabras clave:

Centroamérica, México, crimen organizado, narcotráfico, debilidad institucional.

***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.

Institutional Fragility and Organized Crime. The case of Central America and Mexico

Abstract:

The so-called 'war against drug trafficking' launched in the countries of the region tries to respond to a problem of Public Health and Safety that has reached pandemic dimensions. It is related to the situation of institutional fragility of the States in the area. However, the word 'war' is not an adequate term since it implies as part of a civil conflict the most vulnerable sector of society itself. On the other hand, the fact that the States decisively tackle this problem is a sign of precisely the opposite: their growing strength.

Keywords:

Central America, Mexico, organized crime, drug trafficking, institutional weakness.

«El presidio hace al presidiario... En vano tallamos
lo mejor posible ese tronco misterioso que es
nuestra vida... Lo que de los hombres se dice,
verdadero o falso, ocupa tanto lugar en su destino,
y sobre todo en su vida, como lo que hacen»

Los Miserables, Victor Hugo

Introducción

Se preguntaba Chomsky¹ si el huracán Mitch, que asoló Nicaragua en 1998, tenía algún tipo de sesgo de clase, porque sus consecuencias devastadoras se dejaron sentir especialmente entre los más pobres. Su conclusión apunta a que no hubo ni sesgo ni maldición divina, sino que fue el resultado de la confluencia de elementos sociales, económicos y medioambientales muy concretos e interrelacionados, tanto como lo están seguridad y desarrollo, dos factores que no pueden existir autónomamente.

La misma explicación cabe hacerse para una delincuencia que, por superar un cierto umbral, también se transforma en un riesgo para la seguridad nacional, como cualquier otro problema de salud pública. Esta doble naturaleza sirve para subrayar los diferentes enfoques con que debe abordarse un problema político y, por ende, poliédrico. El simplismo dicotómico y plástico que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto, o atiende a una sola de sus dimensiones, no es operativo. No hablamos de derecho, criminalidad o ética; hablamos de política, pero también de un concreto grupo social.

No obstante, la existencia del crimen organizado supone, de por sí, un desafío al Estado al competir su poder. De hecho, la definición de Estado implica el monopolio de la violencia legítima. Además, la tolerancia cuestiona la capacidad de las instituciones dañando su credibilidad: la percepción de poder es Poder, y su ausencia lo contrario. Por eso, luchar contra este fenómeno sin posibilidad de éxito es una opción aún peor que no hacerlo.

Estado, sociedad y delincuencia organizada

Iberoamérica es la región con mayor índice de desigualdad del mundo; y, en Centroamérica, esto se encuentra particularmente acentuado, dado que la disminución

¹ CHOMSKY, Noam. *Estados canallas*. Barcelona: Editorial Paidós 2002, p. 143.

de la pobreza y la desigualdad ha sido más lenta que en el resto del continente. La crisis de salud provocada por la COVID-19 está acompañada en esta región por un declive económico y social sin equivalente en el mundo en desarrollo. De hecho, la pandemia está desencadenando el primer retroceso en los indicadores de desarrollo humano desde 1990².

También conviene poner de manifiesto cómo, durante la pandemia, organizaciones criminales han desarrollado relevantes labores asistenciales y de apoyo a la población, sustituyendo al Estado. Las maras en El Salvador ayudaron al cumplimiento de las medidas nacionales de cuarentena y distanciamiento social. Además, durante el primer semestre de 2020 se produjo una reducción del 33 % en el número de homicidios en Centroamérica y República Dominicana³.

Y todo de modo concurrente con el negocio: el narco mexicano ha incrementado su tráfico de drogas en este periodo, superando los cierres de fronteras y restricciones de viajes impuesta por la pandemia. Como resultado, a finales de 2020 la disponibilidad de drogas en muchas regiones alcanzó máximos históricos; si, en todo 2019, Estados Unidos tuvo 72 000 muertes por sobredosis, hasta mayo de 2020 solo, llegaron a ser 80 000⁴.

La relación entre fortaleza institucional y crimen organizado, además, es ambivalente. La fragilidad de los Estados es clave de la expansión de fenómenos tan dinámicos como el crimen organizado. Así, las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento. El crimen organizado cuenta con capacidad para parasitar sus estructuras, minando su legitimidad y perpetuando la situación. De este modo, se establece una relación simbiótica entre pobreza, economías ilegales y la debilidad de un Estado erosionado. Adicionalmente, la violencia se normaliza, instalándose en la comunidad como un recurso ordinario.

La dimensión social de la cuestión es innegable, ya sea porque permea al cuerpo social, ya porque este sirve de base estructural a las operaciones delictivas de alcance. Así,

² PNUD; USAID. «Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana 1er. semestre 2020 (1s-2020)».

³ HERNÁNDEZ, Anabel. «Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO». Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>

⁴ Ibídem.

las maras o pandillas se encuentran ligadas con el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico⁵. Los pequeños tráficos e infracciones que practican este tipo de grupos marginales en un ambiente de pobreza e inequidad ayudan a la banalización del delito, al menosprecio de las leyes. Esto acaba afectando la legitimidad del Estado y su credibilidad.

Es lo mismo que sucede en el Sahel: la concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras. Además, existe un poderoso vínculo entre el tráfico de drogas y otros delitos como la extorsión, el tráfico de personas o el terrorismo, ya que se realizan con los mismos medios, lo practican personas acostumbradas a vulnerar la ley y confluyen en el mercado negro, al igual que el terrorismo. Un ejemplo en clave regional sería La Bestia, nombre de una red de ferrocarriles de mercancías que, desde Centroamérica, transporta a emigrantes ilegales y droga hasta la misma frontera norteamericana.

El Estado es reflejo de la fragilidad de la sociedad que lo acoge. Por ello, se debe fortalecer al Estado para fortalecer a la sociedad. En algunos países tan es así que ha resultado obligado integrar a estos líderes en las estructuras de poder, de modo que el poder que detentan no suponga un desafío, sino que, al menos formalmente, sume su legitimidad a la del régimen y contribuya a su eficacia y reconocimiento. Pero esto genera a la larga —si no reconduce— una tendencia centrífuga a la poliarquía. En cualquier caso, y lo veremos, el conflicto, por más que se aplace, es inevitable.

El crimen organizado, además, actúa como los parásitos —anidando— y precisa, para ello, apoyarse en las estructuras del Estado. Delincuencia organizada y debilidad institucional son la cara y la cruz de la misma moneda. Empresas, instituciones financieras nacionales e internacionales y funcionarios públicos inevitablemente se relacionan con estas organizaciones ilícitas. Sin embargo, por más que la corrupción funcione a través de los mismos mecanismos del narcotráfico, no es presentada como una parte del crimen organizado.

La corrupción es el nexo entre política y organizaciones delictivas. El crimen organizado solo subsiste si es capaz de colgarse de las estructuras del Estado que, de esta manera —y simultáneamente—, debilita y deslegitima. La corrupción, como el óxido, ahueca el

⁵ MEJÍA MEDINA, Hernando. «Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las amenazas del siglo XXI». Monografía del X Curso de Estado Mayor de las FAS, *Documento de trabajo del Departamento de Estrategia de la ESFAS*, 2009.

Estado y lo hace inconsistente. Además, crea desequilibrios que permiten que sus partes mejor organizadas —tradicionalmente los ejércitos— asuman un rol sobreponderado, pudiendo provocar hasta la militarización de la vida pública.

La sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en situación de debilidad estructural, haciéndolo vulnerable tanto a amenazas internas como a la acción exterior de otros actores.

El crimen organizado además se presenta de un modo diferenciado y ajeno al Estado por más que esté ligado a este a través de la corrupción. Pero esta hace que, desde las estructuras del Estado, también se apoye al crimen organizado. De esta forma, el Estado ataca y apoya simultáneamente al crimen organizado. El resultado de tal arabesco es que la persecución de las actividades corruptas es ineficaz si no se reforman los cimientos institucionales que las amparan y sustentan⁶.

En el caso de Iberoamérica, el índice de percepción de la corrupción en las instituciones del Estado es significativamente elevado. En este contexto, las Fuerzas Armadas cuentan con una mejor valoración que la policía, siendo la única institución con presencia territorial y, no pocas veces, la piedra sobre la que se asienta el conjunto del sistema político.

Implicarse en esta lucha en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función; y, por otro, de primar la visión securitaria y no de salud pública. Es más, la idea de «guerra», predominante en el discurso público y también subrayada en 2008 con la Iniciativa Mérida —un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado— es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libre de frenos, cuando la razón de ser de aquellas es proteger a toda la población. Esto explica las espirales de violencia vividas en algunas regiones en línea con el principio de acción recíproca y el alzamiento de extremos clausewitzianos.

Centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa, y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a salud pública;

⁶ Para profundizar más en la problemática específica de la corrupción, se recomienda AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico; PUIG SOLER, Sebastián. «La corrupción y seguridad internacional», en PIZARRO, Manuel (dir.). *Economía y geopolítica en un mundo globalizado*. Monografía del CESEDEN núm. 174. Ministerio de Defensa 2015.

supone trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano y en ninguno de los suyos propios. Por tanto, se debe abordar la indudable vertiente social y de desarrollo que también plantea y que se encuentra en su raíz. Es más, tanto el fenómeno como la lucha contra él merman simultáneamente la independencia política y económica de estos Estados⁷.

El creer que la demanda se puede eliminar a partir de la prohibición y represión de la oferta desconoce criterios básicos de la economía, pero además incorpora relevantes peajes políticos, pues atenta contra los derechos fundamentales de las poblaciones sin ofrecer siquiera resultados tangibles o mejoras. La lógica de la guerra incorpora adicionalmente el riesgo de favorecer el control social al establecer los mecanismos precisos para ello⁸.

Los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta incorpora un peaje en términos de legitimidad y atenta contra sus esencias. El Estado no hace, ni puede hacer, la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables, que son los que, en la práctica, materializan el delito.

Por eso, a la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad. Esto ya dio lugar, durante la Guerra Fría, a grupos armados no estatales cuya financiación se hacía a cuenta del narcotráfico. Estamos también ante una suerte de narcoguerrilla, o de reedición de esta, en tanto que se sirve de una clase campesina que no encuentra cultivos sustitutorios que permitan mejorar sus condiciones de vida y el ascenso social.

Por ejemplo, después de la Guerra Fría, las FARC en Colombia entraron en el ámbito de las drogas, sirviéndose de sus capacidades militares para la protección de las pistas de aterrizaje de quienes las transportaban. Pero al poco se dieron cuenta de que podían integrar sus esfuerzos de una manera vertical, en otras áreas de la logística y producción hasta llegar a la cadena completa⁹. Esta deslegitimación de la causa por razones

⁷ CORTÉS, Ernesto. «Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas», en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, octubre de 2020.

⁸ Ibídem.

⁹ CROWTHER, Alex. «Crimen organizado transnacional y el cibercrimen», en BARTOLOMÉ, Mariano. *Transnational organized crime workshop. La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

operativas (financiación) provocó una creciente desatención de sus objetivos político-ideológicos —ya tocados con la implosión de la URSS— y la consiguiente deriva militar, que acabó por conducir al inevitable colapso de la organización.

Crimen organizado y globalización

El crimen organizado no es solo un problema exclusivo de los Estados débiles que lo padecen. Para empezar, perjudica a los Estados vecinos al expandir la inestabilidad allende sus fronteras, constituyéndose en un santuario para dichas organizaciones que hace que el problema tenga claves regionales o globales, entremezclándose con otros conflictos, como el protagonizado por las FARC en Colombia.

Los Estados débiles se convierten en «Estados cautivos» que sirven de base, al amparo de la legalidad internacional, para unos mercados que suelen estar en el mundo desarrollado¹⁰. Es más, estamos ante un sistema mixto. Colombia tiene el triple de territorio que Centroamérica y dispone de un Estado fuerte en las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali), pero este se diluye al alejarse de los centros urbanos desarrollados, lo que explica la prolongación de los procesos guerrilleros en su territorio. Incluso dentro esas mismas ciudades, la presencia y calidad del servicio que presta el Estado responde implícitamente a un sistema social estratificado¹¹.

Además, la fragilidad actual de las sociedades y del Estado les deja a todos ellos profundamente expuestos a las consecuencias de cualquier perturbación que se produzca en su vecindad. Si existe un símil que nos dé idea de esta situación, este es el de un gran globo relleno de agua, en donde cuando uno de sus bordes es presionado, la protuberancia se transfiere al extremo contrario.

El resultado es, así, la difusión del tráfico de drogas a los países colindantes. Como ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y Perú. Pero también la violencia generada desde 2006 por «la guerra contra las drogas» ha llevado a un aumento en la violencia en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador, fenómeno conocido como «efecto cucaracha»¹².

¹⁰ VV. AA. «La era de la globalización: Estados bajo presión», Fundación FRIDE, 2008, p. 12.

¹¹ ARGUETA, Otto. «El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica» en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas...*, op. cit.

¹² *Ibidem*.

El crimen organizado ha llegado incluso a provocar la «narcotización»¹³ de las relaciones con Occidente al introducirse el problema en las agendas de seguridad y afectar o condicionar tales relaciones; por ejemplo, y significativamente, la política de concesión de ayudas al desarrollo. De esta manera se está generando una suerte de «geopolítica del narcotráfico», con la clasificación de los países según su actitud frente a este proceso. Es más, se está modulando o condicionando su independencia al supeditar fácticamente la concesión de ayudas a la actitud y sensibilidad.

En fin, con la globalización, los nuevos espacios y unas relaciones cuasi simbióticas con actores regionales más pequeños dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron a sus miembros y ampliando el rango de actividades. Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que estaban instalados, pero también de la fragmentación territorial y material de su actividad.

Así, por ejemplo, las maras con un mayor número de adeptos en Honduras son la mara 18 (MS18) y la mara 13 (MS13 o Mara Salvatrucha); entre ambas agrupaban en 2011 del orden de 36 000 miembros¹⁴. Estas se diseminaron por Estados Unidos de América, El Salvador y Guatemala. Algunos cárteles mexicanos, por su parte, han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. Y los cárteles colombianos hicieron lo mismo subiendo hacia el norte.

En Brasil tenemos el caso del Primeiro Comando da Capital, probablemente la organización criminal más grande de Iberoamérica. Tiene gran poder en Paraguay y Bolivia, está presente en Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela e incluso parece haber desplazado su actividad a Europa¹⁵. A escala también global existen otros grupos como los Latin King, los Ñetas o los Dominican don't play que, sin resultar tan peligrosos, sin embargo, y como apuntábamos antes, banalizan el delito —desde el poder de grupo llegan a legitimarlo—, lo insertan en la cultura organizativa y dificultan la integración social de sus miembros.

¹³ RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. «Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales» en CAIRO CAROU, Heriberto; PASTOR VERDÚ, Jaime (comps.), *Geopolíticas, guerras y resistencias*. Madrid: Trama Editorial 2006, p. 72.

¹⁴ ONU, *Informe de 2007 de la Oficina Contra la Droga y el Delito, Crimen y Desarrollo en Centroamérica*, «Atrapados en una Encrucijada».

¹⁵ SCHULMEISTER, Gastón H. «La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental», en BARTOLOMÉ, Mariano, *op. cit.*

De hecho, la globalización ha introducido al crimen organizado de índole local en su lógica proyectándolo según claves globales, haciendo que los grupos delictivos locales amplíen simultáneamente el espectro de sus actividades, interaccionando con los mercados negros de Occidente e incrementando con ello su entidad económica y poder.

Y es que el crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico articulado en forma de tráfico (heroína, cocaína, prostitución, objetos falsos, armas, recursos, personas...) que no pocas veces concurren simultáneamente y que afectan a numerosas regiones del mundo.

El lavado de dinero, junto con la corrupción, la evasión y el fraude fiscal forman parte de la denominada *economía sumergida*, que resulta muy complicada de cuantificar. Esta ha alcanzado dimensiones globales toda vez que ya en 2012 se situaba entre las veinte primeras economías del mundo, con un volumen de año 870 000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB mundial. Mientras, y según datos ONU de 2020, se calcula que el 10 % del PIB mundial son activos financieros transfronterizos, de ellos el blanqueo de dinero de procedencia ilícita asciende a 1 370 000 millones de euros —equivalente al PIB de España— y el 2,7 % de la riqueza mundial, estimándose en 35 000 millones de euros al año el volumen de sobornos. Seguir el dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política. Y todo ello en un entorno globalizado con flujos en todos los sentidos. Por ejemplo, buena parte de los precursores químicos usados para la fabricación de drogas en México eran enviados por algunas empresas desde China. Para evadir el control en este país, se han transferido algunos laboratorios a India; desde allí los mandan a México vía África sin que la COVID-19 haya alterado tales flujos¹⁶. Los Gobiernos de los países de la región, por su parte, se quejan frecuentemente de que los narcos obtienen las armas en Estados Unidos.

Estamos ante un negocio y quienes se dedican al mismo son empresas, empresas ilegales, pero empresas con una cultura empresarial propia, violenta, pero cultura. Son productos que se venden en un mercado, ilegal, pero mercado. Y ese mercado se ubica en Occidente, cuya política frente a este fenómeno marca, en buena medida, la estrategia empresarial. De hecho, las economías ilegales han estado implicadas en

¹⁶ HERNÁNDEZ, Anabel, *op. cit.*

buena parte de los conflictos internos de los países que asolaron el globo después de la Guerra Fría.

Así, por ejemplo, el modelo de negocio del narcotráfico es el mismo desde sus orígenes. Sus claves son: una alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares —la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios— y comunitarias; y, por tanto y por su carácter telúrico, con un importante arraigo en la sociedad de la cual surgía y que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas, de resolución de los problemas internos y de disciplina así como para la dialéctica con las otras organizaciones¹⁷.

Existen actores criminales que operan a modo de consultores o contratistas independientes brindando servicios especializados y no interconectados como lavado de dinero; herramientas para el cibercrimen; seguridad personal; precursores químicos; tráfico de armas; transporte de drogas; secuestro, e incluso relaciones públicas y propaganda¹⁸.

El resultado han sido distintos movimientos culturales —las bandas también lo son—, entre los que destaca singularmente la *narcocultura*. Estos también se encuentran dotados de sus propios códigos de conducta: vestimenta, apariencia, comportamiento y hasta de un sentimiento religioso con características propias. Todo ello recogido —con un punto de glorificación— en las series denominadas *narconovelas* o la *narcoliteratura*; tiene hasta su propia música: los narcocorridos.

No es una cuestión menor, pues dota a su proceder de un cierto romanticismo, opera *de facto* como un elemento legitimador y sirve a la reafirmación de la cultura de violencia. Esta queda convertida en un digno *modus vivendi* y una legítima vía de ascenso social para el que no se requiere ni preparación, estudios ni capacitación. De hecho, los enfrentamientos entre organizaciones se parecen más a los propios de los señores de la guerra en el Alto Medioevo que a los que se dan entre grupos criminales.

Estos grupos operan con la oposición del Estado en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades, alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales

¹⁷ VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar.

¹⁸ SCHULMEISTER, Gastón H., *op. cit.*

como la Ndrangheta o las Tríadas chinas¹⁹. Estamos ante organizaciones muy resilientes e implantadas territorialmente que han superado con éxito el estrés de la captura de sus líderes y que utilizan sus importantes capacidades operativas para el desarrollo de actividades muy diferentes en todo el mundo desde sus cuasi santuarios regionales y que, además, se relacionan con otros grupos criminales y terroristas.

Centroamérica y la criminalidad organizada

La criminalidad afecta sobremanera, tal y como subraya Mariano Bartolomé en sus siempre interesantes trabajos, a un continente que suele ser calificado como «zona de paz», donde las disputas interestatales se canalizan a través de la diplomacia, no se registran carreras armamentistas y los gastos militares son inferiores a los existentes en otras partes del planeta²⁰.

Esto es particularmente cierto para Centroamérica, una zona de paso y almacenamiento de drogas, ya que los indicadores de consumo son relativamente bajos en comparación con el resto del continente. Merece destacarse la trayectoria entrecruzada del narcotráfico y de la historia política de la región, para la que este supone una oportunidad²¹.

Para la evolución del narcotráfico, hay un dato de la mayor relevancia que es la actitud de Estados Unidos. Su cambio hacia el prohibicionismo tanto en lo que se refiere a los opiáceos y a la marihuana en las primeras décadas del siglo xx es de la mayor trascendencia; de esta manera, y al centrar el problema en la oferta antes que en el consumo y en las políticas preventivas, trasladó su problema a México y Centroamérica por más que se hayan acabado generando unos mercados autóctonos.

La Guerra Fría se trasladó a la región en forma de conflictos *proxy* en los años ochenta y que se prolongaron durante los noventa con resultados mortíferos. Cientos de miles de personas murieron, ya fueran por las guerrillas de izquierda en El Salvador y Guatemala o la contra antisandinista en Nicaragua, contribuyendo a que se instalase una cultura de la muerte.

¹⁹ HERNÁNDEZ, Anabel, *op. cit.*

²⁰ BARTOLOMÉ, Mariano, *op. cit.*

²¹ CORTÉS, Ernesto, *op. cit.*

Los conflictos armados se mezclaron con el narcotráfico: el territorio quedó en manos de las Fuerzas Armadas, las instituciones de control y justicia fueron inhabilitadas, la violencia impuso un orden fundado en el miedo y la «causa» ideológica servía para justificar cualquier exceso²². Estados Unidos utilizó, además, la justificación que le ofrecía la «lucha contra el narcotráfico» para acrecentar su peso geopolítico en la región. Este momento de singular anomia es el que también utilizó el narcotráfico colombiano para reubicarse en la región. Este es recogido en películas como *American Made*.

La guerra trae consigo un incremento de la criminalidad. No obstante, para el crimen organizado la violencia es el último recurso toda vez que su dimensión pública es contraria a la discreción que busca. El conflicto armado ofreció así un escenario ideal: una violencia que no está asociada a sus actividades y que servía a su encubrimiento, pero también Estados muy debilitados.

El resultado es que la delincuencia en Centroamérica tiene hoy los rasgos propios de una pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras, la debilidad en las instituciones del Estado y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en la región. En esta se da un coctel entre narcotráfico, armas (en 2007, se calcula había 4,5 millones de armas cortas) y maras. Como resultado se estima que, en 2011, el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. —que supone en torno al 86 % del total mundial— venía a través del corredor centroamericano, dejando aproximadamente en la región 5300 millones de euros en beneficios ilegales. Esto equivalía al 5 % del PIB regional.

La publicación de los llamados *Papeles de Panamá* puso de manifiesto la relevancia del narcotráfico en Centroamérica, que es la principal economía criminal y el motor financiero de la criminalidad organizada a escala regional.

Para ello se sirven del medio social. Las maras actúan como elemento cohesionador para todos sus miembros, aunque su existencia tiene un efecto desintegrador sobre la comunidad. Su dominio territorial choca frontalmente con la normalización y socialización que se daría en un entorno menos violento. El crimen organizado, por su parte, actúa de forma opuesta a las pandillas callejeras. Pero ambos se retroalimentan: estas actúan con violencia extrema, apoyadas por un importante entorno social que las encubre, mientras

²² VILLEGAS HERRERA, César. «Las fronteras borrosas de la economía ilícita: Impactos del tráfico ilícito de drogas en los flujos de la economía legal en Centroamérica», en VV. AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas...*, op. cit.

el crimen organizado corrompe al Estado. Ambos debilitan el binomio Estado-sociedad²³.

De hecho, en 2011 existían en la región más de 900 maras con alrededor de 70 000 miembros. No obstante, hay indicios que indican que, en realidad, eran responsables solamente de una parte mínima de la violencia: en torno al 15 % de los homicidios se relacionaban con las maras, el resto corresponden mayoritariamente a la criminalidad organizada, y singularmente al narcotráfico.

Y es que la tasa de homicidios en el conjunto de América en 2020, conforme a ONUDD, era de 17,2 por 100 000 habitantes, frente al 0,7 de España. Iberoamérica posee solamente el 8 % de la población mundial, pero concentra el 33 % de los homicidios del mundo. Y una de cada diez vidas que se pierden es de Centroamérica y República Dominicana²⁴.

Las tasas de homicidios en algunos países de la región se encuentran próximas a las propias de una guerra. En El Salvador, Guatemala y Honduras, países que integran el denominado Triángulo Norte, en 2017 se registraron alrededor del 4,5 % de los homicidios en todo el mundo, a pesar de tener solamente alrededor del 0,4 % de la población mundial. En esta subregión, y con una población equivalente a la de España, la tasa de homicidios es de 24 por 100 000 habitantes²⁵. En Honduras, la tasa era de 60 en 2016, y antes aún más.

Como resultado, el índice de Estados fallidos de 2020 sitúa a Guatemala en el puesto número 58, a Honduras en el 64. No obstante, El Salvador y México ocupan, respectivamente, el 93 y el 98. Estamos ante un problema de seguridad, pero también de salud pública.

Los costos de esta violencia se sitúan, según un informe del FMI de 2020, en un 16 % del PIB. Estimándose, además, en un informe del Banco Mundial de 2012 que una reducción de la tasa de asesinatos del 5 % tendría como resultado una mejora en el PIB regional del 1 %. Y tiene consecuencias de todo tipo: el narcotráfico es responsable del 30 % de la deforestación derivada de la conversión de ricas selvas en territorio agrícola.

Pero si la violencia es lo que caracteriza a los Estados del Triángulo Norte, son los países del Triángulo Sur —Nicaragua, Costa Rica y Panamá— los que parecen más vinculados

²³ MAYDEU-OLIVARES, Sergio. «La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica», *CIDOB*, 02/2016.

²⁴ PNUD; USAID. «Análisis sobre la situación...», *op. cit.*

²⁵ *Ibidem.*

con la actividad que hace realmente rentable a ese fenómeno, es decir, la legalización de capitales a través del «lavado de dinero»²⁶.

Y es que el narcotráfico no se reduce a las organizaciones criminales; conviene también para la adecuada ponderación del fenómeno poner esas organizaciones en su relación con otras lícitas, y aun con el aparato del Estado. Mediante este proceso no solo se consigue la reproducción económica de los beneficios del narcotráfico —aumentando su estela social y económica de poder dentro de la más pura lógica financiera—, sino también ocultando sus finanzas dentro de la economía lícita, de la que, además, se convierte en motor²⁷. «Vicios privados, virtudes públicas».

Pero no solo están los aspectos económicos, sino también los culturales. La lucha contra la drogadicción ha supuesto generar una acentuada tendencia hacia la securitización e, incluso, hacia la militarización de la región. De hecho, la llamada «guerra contra las drogas» puede haber permitido o legitimado, en nombre de la seguridad y como se ha dicho, la implementación de medidas excepcionales contrarias a los derechos humanos. En Guatemala, El Salvador y Honduras ha significado *de facto* la militarización de la seguridad pública. Y en Costa Rica, país conocido por no tener ejércitos, ha desarrollado una importante fuerza de seguridad militarizada.

Todo esto fortalece un discurso simplificador de «buenos y malos», obviando la gran y compleja realidad que resulta de este fenómeno y soslayando de paso el hablar de sus causas y razones estructurales, además de criminalizarse a los sectores más desfavorecidos.

El ejemplo de México²⁸

El caso de México sirve para la reflexión. De hecho, el propio presidente Manuel López Obrador, que considera la corrupción como causa del problema, llegó a calificar a su país como un narco-Estado en el pasado al referirse a sucesos del calado de la detención de quien fuera secretario de Seguridad hasta 2012.

En fin, la historia es larga. La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de su producción de opiáceos mexicanos para satisfacer la demanda de morfina de Estados

²⁶ SCHULMEISTER, Gastón H., *op. cit.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo, *op. cit.*

Unidos. Su fin derivó el exceso hacia el mercado negro, a los que se sumaría, después de los años cincuenta, la marihuana, que incrementaría crecidamente su demanda a partir de 1967. En 1969, el presidente Nixon iniciaría la guerra contra las drogas, mientras las sucesivas Administraciones norteamericanas crecían en su intolerancia frente a este tráfico. Esto haría recaer el peso de la lucha sobre México, al igual que sucede frente a la inmigración ilegal procedente de Centroamérica.

La falta de una política integral a nivel global, combinada con el cierre de mercados de oferta como el turco o la desarticulación de los laboratorios en Francia en los que se elaboraba la heroína (lo que sirve de argumento a la célebre película *French connection*), catapultaron el mercado mexicano de opiáceos, al que se sumaba la marihuana, un producto con una demanda creciente. Y de la marihuana se evolucionó, a través de las redes existentes, a la cocaína, que se sumó a los canales de distribución existentes cuando desde Estados Unidos se comenzó a hacer presión sobre Colombia. Los narcos, entonces, desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México. La penetración de las instituciones, paradójicamente, se hizo muy superior y los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos con los que poder oponerse a ellos.

Se produjo captura parcial del Estado, cuyos agentes se inhibieron e incluso lideraron grupos o bandas. Eso explica que los cárteles mexicanos, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no fueran grupos pequeños sino grandes y poderosos, hasta el extremo de que se hacían con los espacios que el Estado no era capaz de controlar, ejerciendo en ellos sus funciones.

En esta lucha, que condujo a la consolidación definitiva de los grandes cárteles de la droga, estos convirtieron sus intereses particulares en los de las sociedades en que se implantaban. Los cárteles llegaron hasta tal punto a suplantar el papel del Estado que incluso suplieron a la policía en la persecución de otros delitos. De esta manera, el narcotráfico se convirtió simultáneamente en un desafío y en un problema de gobernabilidad y seguridad nacional.

A partir de los años ochenta se produjo el fortalecimiento institucional del Estado mexicano, que convirtió esta situación *de facto* en inasumible. Esto motivó que los cárteles de la droga, no pudiendo sostenerse a nivel central, se desplazasen de nuevo a la periferia para captar a los poderes locales, y en regiones en las que sostenían una

superioridad relativa sobre el Estado.

A partir de 2006 se produce un declive en el consumo de droga en el mercado norteamericano, mientras México avanzaba con su desarrollo institucional y trataba de recuperar su periferia. Ello alteraba el *statu quo* a nivel local, con la conflictividad que comporta. Pero también las organizaciones criminales chocaban entre sí al haberse reducido el mercado disponible. El presidente Peña Nieto inició lo que se denominó como «guerra al narcotráfico», que hizo necesaria la concurrencia de las Fuerzas Armadas tanto por razones operativas como por encontrarse menos infiltradas por el narcotráfico que las policías federales y locales.

Los cárteles reaccionaron extendiendo y diversificando sus negocios, y, dotados hasta de armamento militar, implicaron con ello al conjunto de la sociedad, que, hasta entonces, había quedado al margen. Simultáneamente y como se ha señalado, trasladaron sus operaciones a otros países como Colombia, entrando en competencia con las organizaciones allí establecidas, que, por otra parte, también habían desplazado sus actividades a Centroamérica.

Los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17 000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la presidencia de López Obrador, que quería acabar con la política de «guerra al narcotráfico» y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones de fondo, se saldó con 34 608 homicidios y 1012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019, y desde 2006, en más de 275 000 los homicidios, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes.

El problema que se encontró el Gobierno del presidente Felipe Calderón es el planteado con unos cárteles de la droga muy crecidos y cuya fuerza era todo un desafío al Estado, que no disponía de unas instituciones efectivas, especialmente en lo que se refiere a seguridad y justicia, para enfrentar un reto que, por otra parte, también era inaplazable. La sociedad mexicana no podía esperar otros veinte años a alcanzar un desarrollo institucional adecuado.

No deja de resultar paradójico que se llegara a discutir sobre si México era o no un Estado fallido, cuando precisamente había alcanzado un desarrollo institucional que le permitía afrontar los retos que hasta entonces había aplazado: la lógica política es paradójica. La

voluntad del presidente López Obrador de finalizar la espiral de violencia depositando la lucha en una Guardia Nacional, un cuerpo de nueva creación que supliera a una policía infiltrada y a unos ejércitos cuyo papel habitual es otro y con una cultura organizacional que no es la policial, resulta lógico dados los niveles de violencia que se habían alcanzado.

El problema, como toda cuestión de salud pública, precisa sobre todo de tiempo y pedagogía. Supone pasar de un enfoque punitivo-penal a otro más complejo y que conlleva atender a las causas de exclusión y desigualdad que son su caldo de cultivo, sin desatender tampoco las cuestiones de seguridad pública.

Conclusiones

El crimen organizado, y significativamente el narcotráfico, se encuentra muy implantado en una región caracterizada por Estados frágiles, cuyas carencias han complementado y suplido. Su debilidad es resultado de la estructura política, social y económica de unas sociedades con importantes niveles de pobreza e inequidad y dotadas a veces de unos sistemas políticos muchas veces clientelares y caudillistas, soportadas, además, por partidos políticos dotados de retórica ideológica, pero sin un programa efectivo de partido.

El narcotráfico, que es la forma más relevante de crimen organizado en la región, no es un fenómeno ideológico, cuenta con estructuras jerárquicas tanto o más eficientes que las Fuerzas Armadas, tiene permanencia y continuidad, utiliza la violencia como instrumento principal y es una empresa ilegal pero que penetra negocios legales²⁹.

La corrupción es fundamental para que el crimen organizado prospere, pues permite el establecimiento de grupos criminales colgando de las estructuras del Estado, al que parasitan, toda vez que también sirve para asociar las actividades ilegales a la economía formal. Luchar contra él no es solo una cuestión policial y reactiva; supone ante todo una cuestión política de primer nivel y de dimensiones regionales. Estamos hablando de seguridad humana.

Durante casi cuarenta años, estas organizaciones han ido incrementando su peso militar, económico y social. En el caso de México, el resultado fue la penetración del narcotráfico

²⁹ ARGUETA, Otto, *op. cit.*

en las estructuras del Estado, su progresiva colonización parasitaria, comenzando por sus estructuras locales (siempre las más penetrables) y después federales. Para ello hizo su entrada en la política, generando pactos de alcance global que permitieron que la sociedad quedara al margen, al precio, eso sí, de la legitimidad del conjunto del sistema. Los narcos hicieron un recorrido que va del ámbito local al estatal, y también el de vuelta de modo paralelo al desarrollo institucional del país.

El problema no es tanto la fortaleza de estas organizaciones criminales como la debilidad del Estado. Para acabar con esta situación hace falta propiciar su fortalecimiento acabando con la impunidad, sabiendo que la debilidad del sistema queda consignada al eslabón más débil —que son las clases y grupos marginales; y, a nivel estatal, los municipios— y que esto obliga tanto a políticas integrales buscando el cambio de las claves culturales de la sociedad y respaldando a los agentes que van a hacer esto posible. En cualquier caso, los Estados no pueden embarcarse en ninguna suerte de guerra contra una parte de su propia sociedad: va contra sus esencias; pero tampoco consentir que agentes privados campen a sus anchas.

En fin, Charles-François-Bienvenu Myriel, obispo de Digne, es un personaje secundario surgido de la genial pluma de Victor Hugo cuyo proceder —aquellos candelabros de plata que da al exconvicto Jean Valjean comprando su alma para Dios— son la raíz de la inspiradora historia de redención y justicia que es *Los Miserables*. No debiera ser lejana.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Analista del IEEE

18/2021

5 de mayo de 2021

José Ignacio Castro Torres

Negociar con Irán: una nueva mano en una vieja partida

Negociar con Irán: una nueva mano en una vieja partida

Resumen:

Recientemente se han reanudado conversaciones, auspiciadas por la Unión Europea, para la vuelta de EE. UU. al Plan de Acción Integral Conjunto en materia nuclear (PAIC), que abandonó en 2018. Desde 2019, los iraníes han ido incumpliendo sistemáticamente los términos del acuerdo hasta colocarse en una postura en la que reclaman el levantamiento de las sanciones estadounidenses para revertir su posición. En las negociaciones se vislumbra el enfrentamiento de las grandes potencias globales, a las que se suma la pugna por el poder y la seguridad regional de los países de la zona. Encontrar posturas comunes parece una tarea ardua pero no imposible. No obstante, es muy probable que el resultado final no sea igual al acuerdo anterior debido a las condiciones cambiantes de la multipolaridad del orden global.

Palabras clave:

Nuclear, Irán, EE. UU., Unión Europea, PAIC, conversaciones.

***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.

Negotiate with Iran: New hand in an old game of cards

Abstract:

EU-sponsored nuclear talks have recently resumed for the US returning to the Joint Comprehensive Action Plan (JCPOA), abandoned by the Americans in 2018. Since 2019, the Iranians have systematically failed to comply with the terms of the agreement and now are in a situation where they are demanding the lifting of US sanctions to reverse their position. In the negotiations, the confrontation of the great global powers is looming along with the region countries struggle for power and regional security. Finding common positions seems to be an arduous, but not impossible task. However, it is very likely that the outcome will not be the same as the previous agreement due to the changing conditions of the multipolarity of the global order.

Keywords:

Nuclear, Iran, US, European Union, JCPOA, Talks.

Introducción

Desde que en el año 2002 se descubriera que Irán poseía un programa nuclear no declarado se han sucedido una concatenación de negociaciones, sanciones y acuerdos por parte de la comunidad internacional. La época de mayor tensión se produjo durante la presidencia en Irán de Mahmud Ahmadineyad, pero la llegada al poder de Hassan Rohani en 2013 y la predisposición de la Administración estadounidense del presidente Obama lograron, a finales de 2015, un acuerdo sin precedentes en el que parecía que los iraníes se sentían cómodos para reintegrarse a los circuitos internacionales.

Las negociaciones con Irán se llevaron a cabo por el Grupo P5+1 (también conocido como EU3+3)¹ y dieron como resultado el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). A grandes rasgos el acuerdo consistía en que los iraníes eliminarían su capacidad de producción de plutonio y limitarían su stock de uranio enriquecido durante quince años, a la par que no producirían este elemento durante otros diez años². Si bien el acuerdo fue celebrado por todos los participantes, y especialmente los europeos, la frustración de los saudíes e israelíes fue más que manifiesta³. Además, el entonces aspirante a la Casa Blanca, Donald Trump, llevaba en su programa electoral la retirada de lo ya pactado⁴. Para Trump, el error del acuerdo tenía una doble vertiente, pues no evitaba la amenaza nuclear a medio plazo a la par que no contemplaba a los misiles iraníes como posibles vectores de lanzamiento.

Cuando Trump alcanzó la presidencia procedió a cumplir su promesa electoral a partir del año 2018 no solo saliendo del pacto, sino mediante una política de «máxima presión» que se traduciría en el incremento progresivo de las sanciones y en el aislamiento de los iraníes⁵. Durante los primeros meses de 2019, los iraníes mantuvieron lo pactado, al

¹ Dicho grupo lo constituían Alemania, Francia y Reino Unido, cuando este último pertenecía a la UE, a los que se sumaban China, Rusia y EE. UU.

² «The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance», *Arms Control Association*. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance> (Consultado: 22/4/2021).

³ «Why Saudi Arabia and Israel oppose Iran nuclear deal», *Al Jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2015/4/14/why-saudi-arabia-and-israel-oppose-iran-nuclear-deal> (Consultado: 22/4/2021).

⁴ ALTMAN, Alex. «Donald Trump and Ted Cruz Rally Against Iran Deal in Washington», *Time*, September 9, 2015. Disponible en: <https://time.com/4027123/donald-trump-ted-cruz-rally/> (Consultado: 22/4/2021).

⁵ Para conocer más en detalle la evolución de los acontecimientos y el impacto de las sanciones estadounidenses sobre Irán, se recomienda la lectura del documento CASTRO TORRES, José Ignacio. *Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: Nuevas cartas para una vieja partida*.

Documento de Análisis IEEE 36/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf

tiempo que los europeos trataron de establecer un mecanismo para la realización de transacciones comerciales con Irán, denominado INSTEX^{6,7}.

En vista de que los acontecimientos no iban a prosperar para los iraníes, estos decidieron divergir del marco del PAIC, buscar una postura de fortaleza frente a los EE. UU. y configurar un entorno de apoyos y alianzas en el ámbito internacional. Entretanto, tratarían de esperar a las elecciones presidenciales a la Casa Blanca y ver si un nuevo inquilino sería más proclive a lo negociado en el tratado.

La respuesta iraní podría considerarse como una recuperación de la iniciativa frente a la estrategia estadounidense, que había contado con que Irán cedería ante la «máxima presión». Sin embargo, a los iraníes ya no les compensaba económicamente mantenerse dentro del PAIC, por lo que comenzarían una senda de incumplimientos escalando el conflicto. Esta escalada la apoyarían con una elevación de su perfil militar regional, hasta llegar a situaciones de encuentro con los norteamericanos.

Entretanto, las potencias revisionistas globales han visto en la cuestión nuclear iraní una oportunidad de influir para restar poder a los estadounidenses en el Gran Oriente Medio. Al tiempo, las potencias regionales, encabezadas por Arabia Saudí e Israel, están viendo con auténtico temor como las desavenencias podrían conducir a que Irán se dotase de la capacidad nuclear militar⁸.

La victoria de la máxima resistencia frente a la máxima presión

A pesar de los esfuerzos europeos por mantener a Irán dentro del acuerdo, el representante de Exteriores iraní, Javad Zarif, declaró en el verano de 2019 que Irán iba a enriquecer uranio ligeramente por encima de los límites pactados en respuesta al

⁶ OIEA. «Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015). GOV/2019/10», 22 February 2019. Disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/19/03/gov2019-10.pdf> (Consultado: 23/4/2021).

⁷ STEVIS-GRIDNEFF, Matina. «E.U. Ministers, Scrambling to Save Iran Nuclear Deal, Play Down Breaches», *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/07/15/world/europe/iran-eu-nuclear-deal.html> (Consultado: 23/4/2021).

⁸ EE. UU. considera a China y Rusia como «potencias revisionistas» por considerar que quieren cambiar el orden global establecido. Para ampliar este concepto, se sugiere la lectura de: US Department of Defense. *National Defence Strategy 2018*. Disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (Consultado: 26/4/2021).

«terrorismo económico estadounidense»⁹. Ante el aumento de la tensión, el presidente francés, Emmanuel Macron, intentó que Irán volviese a los términos del acuerdo mediante un crédito económico, aunque con resultados infructuosos¹⁰.

A finales de año, los iraníes ya se encontraban enriqueciendo uranio con centrifugadoras avanzadas, no incluidas entre las permitidas en el PAIC. Los países europeos del Grupo P5+1 intentaron evitarlo emitiendo un serio comunicado de advertencia a los iraníes, por el que podrían poner en funcionamiento el «mecanismo de disputas» del acuerdo, por el que se pueden aplicar de nuevo las sanciones si algún miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no considera que estas deban ser levantadas¹¹.



Figura 1. El presidente iraní, Hassan Rohani y el presidente de la Agencia Iraní de Energía Atómica, Ali Akbar Salehi, junto a centrifugadoras de uranio. Fuente. «Iran nuclear deal: Why do the limits on uranium enrichment matter?», *BBC*, 14 January 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48776695> (Consultado: 25/4/2021).

⁹ «Iran announces second breach of 2015 nuclear deal», *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/en/iran-announces-second-breach-of-2015-nuclear-deal/a-49501718> (Consultado: 23/4/2021).

¹⁰ SANGER, David E.; ERLANGER, Steven; NOSSITER, Adam. «France Dangles \$15 Billion Bailout for Iran in Effort to Save Nuclear Deal», *The New York Times*, Sep 2, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/09/02/world/middleeast/iran-france-nuclear-deal.html> (Consultado: 23/4/2021).

¹¹ Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, «Iran - Joint Statement by the Foreign Ministers of France, Germany, the United Kingdom and the EU High Representative (11 November 2019)». Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/joint-statement-by-the-foreign-ministers-of-france-germany-the-united-kingdom> (Consultado: 23/4/2021).

Hay que tener en cuenta que, en paralelo al tema nuclear, la hostilidad entre estadounidenses e iraníes en la región del Golfo estaba tomando una senda muy preocupante. A la amenaza iraní de cortar el estrecho de Ormuz los norteamericanos habían respondido con el envío a la región del grupo del portaaviones *Abraham Lincoln* más un ala de aviones de combate. Después de varios incidentes y la captura de buques petroleros por parte de Irán, se produjo en septiembre de 2019 una extraordinaria agresión no atribuida contra las instalaciones saudíes de la compañía Aramco, que hicieron disminuir temporalmente la cantidad de crudo en el mercado global del petróleo¹². La tensión alcanzaría su punto álgido a principios de 2020 con la muerte en Bagdad del general iraní Qassem Soleimani debido a un ataque norteamericano¹³.

Tras la muerte de Soleimani, los iraníes ya no se sintieron atados a las restricciones de enriquecimiento de uranio del PAIC, aunque el ministro Zarif puntualizó que podrían volver a respetarlas si existía una reciprocidad en las obligaciones por parte norteamericana. Los europeos intentaron por todos los medios que Irán volviese a cumplir con el tratado, pero al no conseguirlo pusieron en marcha el referido «mecanismo de disputas». No obstante, el grupo EU3 aclaró que no se sumaban a la campaña de «máxima presión» de los estadounidenses¹⁴.

Sin embargo, la discrepancia de chinos y rusos ante el anuncio europeo hizo que los iraníes se sintiesen respaldados por las potencias revisionistas. Es posible que por ello Zarif se atreviese a declarar que, si se pusiese en marcha el mecanismo, Irán se retiraría del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)¹⁵. Ante la situación, los europeos no

¹² Para un estudio de la situación en detalle de lo acontecido en el Golfo Pérsico, se sugiere la lectura del capítulo «El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas», en la publicación VV. AA. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021, pp. 127-133. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2020.pdf (Consultado: 23/4/2021).

¹³ En referencia a la biografía y las circunstancias de la muerte del General Soleimani, se sugiere la lectura de los siguientes artículos: CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: El liderazgo desde el otro lado de la colina*. Documento de Análisis IEEE 33/2019. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf; y

CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: Una muerte que abre la caja de Pandora*.

Documento Informativo IEEE 01/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI01_2020CASTRO_SoleimaniMuerte.pdf

¹⁴ MERRICK, Rob; DARAGAH, Borzou. «UK, France and Germany trigger Iran nuclear deal dispute action, paving way for possible UN sanctions», *The Independent*, 14 January 2020. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iran-nuclear-deal-uk-france-germany-un-sanctions-a9282916.html> (Consultado: 23/4/2021).

¹⁵ DEGHANPISHEH, Babak. «Iran says it will quit global nuclear treaty if case goes to U.N.», *Reuters*, January 20, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear/iran-says-it-will-quit-global-nuclear-treaty-if-case-goes-to-un-idUSKBN1ZJ0ML> (Consultado: 23/4/2021).

quisieron que se produjese una escalada adicional, por lo que el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, anunció que los países del EU3 habían acordado «posponer continuamente las fechas y los límites de tiempo»¹⁶.

Los iraníes jugaban con una baza adicional en la determinación de sus posibilidades, ya que en el mes de abril de 2020 lanzaron su primer satélite militar desde un cohete: el *Qased*. Ante la posibilidad de que Irán pudiera desarrollar tecnologías «idénticas e intercambiables con las de misiles balísticos», el secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, pidió al resto de países que se sumasen a los EE. UU.¹⁷. Sin embargo, tanto rusos como chinos continuaban su pugna global con EE. UU. superpuesta con la cuestión iraní, ya que tanto la misión diplomática china como el embajador ruso ante la ONU, Vassily Nebenzia, afirmaron que, al haberse excluido del JCPOA, los estadounidenses no tenían derecho a aplicar el mecanismo de disputas ni sanciones al programa armamentístico de Irán¹⁸.

Mientras la política de «máxima presión» de Trump se fugaba por los resquicios que abrían Rusia y China, Irán seguía aprovechando la situación para acopiar más parcelas de poder con las que poder negociar. En el verano de 2020, el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) anunció que los iraníes ya no cooperaban en los casos de inspecciones no regulares. Aunque el organismo emitió una resolución en contra de Irán, tanto chinos como rusos se opusieron a ella¹⁹.

A esas alturas el presidente iraní, Hassan Rohani, se sentía lo suficientemente respaldado para plantear que Irán podría acceder a conversaciones siempre y cuando los estadounidenses se disculpasen por abandonar el PAIC y compensasen los daños

¹⁶ DAVENPORT, Kelsey. «Europe Seeks to Avoid UN Iran Sanctions», *Arms Control Association*, March 2020. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2020-03/news/europe-seeks-avoid-un-iran-sanctions> (Consultado: 24/4/2021).

¹⁷ ERWIN, Sandra. «Pompeo blasts Iran's space program in wake of military satellite launch», *Space News*, April 26, 2020. Disponible en: <https://spacenews.com/pompeo-blasts-irans-space-program-in-wake-of-military-satellite-launch/> (Consultado: 24/4/2021).

¹⁸ «China says US has no right to extend Iran arms embargo», *Mehr News Agency*, May 15, 2020. Disponible en: <https://en.mehrnews.com/news/158717/China-says-US-has-no-right-to-extend-iran-arms-embargo> (Consultado: 24/4/2021).

¹⁹ «IAEA Board Calls on Iran to Fully Implement its Safeguards Obligations», *International Atomic Energy Agency*, June, 19, 2020. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-board-calls-on-iran-to-fully-implement-its-safeguards-obligations> (Consultado: 24/4/2021).

causados²⁰. Este hito marcaría la predisposición a volver a sentarse a la mesa por parte de este veterano negociador, en la que atisbaba que quizás la era de Trump se encontraba próxima a su fin.

Tras las declaraciones de Rohani los iraníes fueron los que activaron el mecanismo de resolución de disputas del PAIC, debido a que consideraban que los europeos no estaban cumpliendo con el acuerdo por haber cedido al «acoso» de EE. UU.²¹. Posteriormente, el Parlamento iraní condenó la resolución del OIEA y aprobó la detención de las medidas del protocolo adicional que permite las inspecciones no regulares²².

Aunque la «máxima presión» continuase por parte de los norteamericanos, lo cierto es que en el concierto internacional los apoyos se estaban decantando del lado iraní. A pesar de la petición de implementación de sanciones que realizó el secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo, a la presidencia indonesia del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), estas no llegaron a materializarse. Lo mismo ocurrió cuando a principios de septiembre de 2020 asumió Níger la presidencia del CSNU^{23,24}. El apoyo a Irán dentro de la ONU quedó confirmado cuando su secretario general, António Guterres, pidió al CSNU que no tomase medidas para volver a imponer sanciones a los iraníes²⁵.

Igualmente, actuaron las misiones permanentes ante la ONU de los países del EU3, que se decantaban por levantar las sanciones, por lo que enviaron una carta en este sentido

²⁰ «Iran says it's ready for talks if U.S. apologises over nuclear pact», *Reuters*, June 24, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-nuclear/iran-says-its-ready-for-talks-if-u-s-apologises-over-nuclear-pact-idUSKBN23V0WC> (Consultado: 24/4/2021).

²¹ SCHAART, Eline. «EU says Iran has triggered nuclear deal dispute mechanism», *Político*, 7/4/2020. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/07/04/eu-says-iran-has-triggered-nuclear-deal-dispute-mechanism-348680> (Consultado: 24/4/2021).

²² «Parliament prepares plan to stop Additional Protocol in Iran», *Tehran Times*, July 11, 2020. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/449878/Parliament-prepares-plan-to-stop-Additional-Protocol-in-Iran> (Consultado: 24/4/2021).

²³ «UNSC Head Says 'Not in Position to Take Further Action' on US Move to Trigger Sanctions on Iran», *Sputnik News*, 25/8/2020. Disponible en: <https://sputniknews.com/world/202008251080275315-uns-head-says-not-in-position-to-take-further-action-on-us-move-to-trigger-sanctions-on-iran/> (Consultado: 24/4/2021).

²⁴ «Niger's envoy reaffirms rejection of Iran snapback sanctions as UN Security Council president», *Al Monitor*, September 1, 2020. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/09/niger-un-security-council-president-sanctions-us-iran.html#ixzz6syamDEf6> (Consultado: 24/4/2021).

²⁵ LEDERER, Edith M. «UN chief: No UN support for reimposing Iran sanctions now», *AP News*, September 20, 2020. Disponible en: <https://apnews.com/article/iran-iran-nuclear-antonio-guterres-united-nations-mike-pompeo-d90c333f9161c2043d733f462c07c7e7> (Consultado: 24/4/2020)

al secretario general²⁶. Algo parecido harían posteriormente los ministros de Exteriores del grupo, quienes, coordinados por Josep Borrell, enfatizaron su permanencia con el pacto e instaron a EE. UU. a que se sumase de nuevo a él²⁷.

En noviembre de 2020 se produjo el asesinato de Mohsen Fakhrizadeh, que fue atribuido a Israel por parte de los iraníes. Este profesor de física se consideraba como el líder del programa nuclear iraní y así lo había señalado el presidente israelita, Benjamin Netanyahu. Este hecho podría haberse realizado para hacer reaccionar a los iraníes y aumentar la brecha entre estos y los estadounidenses. Por ello, en el caso que Biden ganase las elecciones a la Casa Blanca, se encontraría en una posición muy distante respecto de las posturas de Irán.

Preparando el arduo camino para las negociaciones

Las previsiones anteriores se cumplirían e Irán extremó su posición de máxima resistencia frente a EE. UU. Cabría preguntarse si ambos actores estaban buscando posiciones extremas, de cara a una futura negociación, desde las que ceder hasta alcanzar un límite aceptable. A este respecto cabe destacar que Irán siempre ha declarado que todas las rupturas realizadas pueden ser reversibles.

El presidente Rohani anunció a primeros de 2021 que procedería a enriquecer uranio por encima del 20 %, al tiempo que no permitiría determinadas inspecciones del protocolo adicional. Esta declaración sería posteriormente confirmada por el director de la Agencia Iraní para la Energía Atómica, Ali Akbar Salehi, quien agregó que el enriquecimiento se haría lo antes posible²⁸. Al parecer, este uranio se utilizaría como combustible en forma metálica en el reactor de investigación de Teherán, lo que supondría una nueva violación

²⁶ «Show must go on: E3 will not stand against U.S.», *Theran Times*, September 23, 2020. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/452801/Show-must-go-on-E3-will-not-stand-against-U-S> (Consultado: 24/4/2021).

²⁷ Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. «Iran - JCPoA - Joint Ministerial Statement by France, Germany and United Kingdom (6 January 2021)». Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/iran-jcpoa-joint-ministerial-statement-by-france-germany-and-united-kingdom-6> (Consultado: 24/4/2021).

²⁸ ZAFAR MEHDI, Syed. «Iran confirms plan to enrich uranium up to 20 percent», *Anadolu Agency*, 2/1/2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-confirms-plan-to-enrich-uranium-up-to-20-percent/2096191> (Consultado: 24/4/2021).

del PAIC, ya que Irán no debería utilizar uranio metálico durante quince años. Por este motivo los países del grupo E3 emitieron una declaración condenatoria²⁹.

El nuevo presidente estadounidense, Joe Biden, había mostrado su inclinación por resolver las disputas con los iraníes dentro de los límites del acuerdo integral. Esto era lógico, ya que había sido vicepresidente de EE. UU. cuando se alcanzó este pacto durante la Administración Obama³⁰. Su investidura, el 20 de enero, abriría una nueva etapa que los iraníes podrían aprovechar, pero que partía de posturas muy encontradas.

A principios de febrero de 2021, el ministro iraní de Exteriores, Javad Zarif, apremió a las negociaciones señalando que había una «ventana de oportunidad limitada» para la vuelta de los norteamericanos al acuerdo. Para ello podrían contar con la intermediación de la UE a través del Sr. Borrell³¹. Este planteamiento era también coincidente con el estadounidense, ya que el asesor de Biden para asuntos de seguridad, Jake Sullivan, aseguró que su Gobierno estaba comprometido con la UE para buscar una postura común frente a Irán³². Para ello, el secretario de Estado norteamericano, Antony Blinken, mantuvo una reunión con sus homólogos del grupo E3³³. Además, el Gobierno estadounidense envió una carta a CSNU solicitando la anulación que había hecho el expresidente Trump para reimponer las sanciones a los iraníes³⁴.

²⁹ «AEOI issues statement in response to E3», *Islamic Republic News Agency*, Jan 16, 2021. Disponible en: <https://en.irna.ir/news/84187943/AEOI-issues-statement-in-response-to-E3> (Consultado: 24/4/2021).

³⁰ BENSADOUN, Emerald. «Biden wants the U.S. back in the Iran nuclear deal. Here's what you need to know», *Global News*, December 13, 2020. Disponible en: <https://globalnews.ca/news/7519307/iran-nuclear-deal-biden/> (Consultado: 24/4/2021).

³¹ «Zarif: U.S. has 'limited window of opportunity' to return to nuclear deal», *Tehran Times*, February 2, 2021. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/457670/Zarif-U-S-has-limited-window-of-opportunity-to-return-to> (Consultado: 24/4/2021).

³² The White House. «Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan», February 4, 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/02/04/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-february-4-2021/> (Consultado: 25/4/2021).

³³ US Department of State. «Joint Statement by the Secretary of State of the United States of America and the Foreign Ministers of France, Germany, and the United Kingdom». February 18, 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-secretary-of-state-of-the-united-states-of-america-and-the-foreign-ministers-of-france-germany-the-united-kingdom/> (Consultado: 25/4/2021).

³⁴ LEDERER, Edith M. «Biden withdraws Trump's restoration of UN sanctions on Iran», *AP News*, February 19, 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-iran-united-states-united-nations-aa8f38fa3bf7de3c09a469ec91664a3c> (Consultado: 25/4/2021).



Figura 2. Imagen de los líderes europeos junto al presidente Biden para salvar el acuerdo nuclear. Fuente. «Iran Nuclear Deal: UK, France, Germany, US Diplomats To Hold Talks On JCPOA Revival», *Republicworld.com*, 18th February, 2021. Disponible en: <https://www.republicworld.com/world-news/rest-of-the-world-news/iran-nuclear-deal-uk-france-germany-us-diplomats-to-hold-talks-on-jcboa-revival.html> (Consultado: 25/4/2021).

La nueva orientación estadounidense constituye una gran incertidumbre para Israel, donde se considera que no tiene sentido intentar volver a un acuerdo que ha fallado con la falsa esperanza de un resultado mejor. Para Netanyahu, la única solución es el mantenimiento de una política de intransigencia hacia las armas nucleares, además de compartir con los Estados del Golfo la necesidad del mantenimiento de las sanciones contra los iraníes. Sin embargo, las agendas israelitas y de los países del Golfo no son exactamente iguales. Por su parte, Arabia Saudí atraviesa tiempos convulsos que han debilitado su estatus y teme a una situación de conflicto abierto³⁵.

En mitad de estos primeros contactos se produjo, el 11 de abril, un atentado contra una subestación eléctrica subterránea que proporciona energía a la planta de enriquecimiento de uranio de Natanz. El ataque fue atribuido a los israelitas por parte de Irán y causó daños importantes en las centrifugadoras³⁶. Una semana después de esta acción, y como respuesta a ella, Irán comenzó a enriquecer uranio por encima del 60 %,

³⁵ SHAVIT, Eldad; SHINE, Sima. *INSS Insight No. 1423*, January 11, 2021 Returning to the Nuclear Agreement: Implications for Israel.

³⁶ «Natanz nuclear site blast: Iranian State TV identifies man behind attack», *The Jerusalem Post*, April 17, 2021. Disponible en: <https://www.jpost.com/breaking-news/natanz-nuclear-site-blast-iranian-state-tv-identifies-man-behind-attack-665416> (Consultado: 25/4/2021).

acercándose al límite necesario para la obtención de material útil para un arma nuclear³⁷. Independientemente de quién realizase este y otros ataques, los atentados perturban las posibilidades de llegar a un acuerdo.

Por su parte, los iraníes parecen sufrir debates internos frente a las conversaciones, aunque la posición teocrática del líder Jamenei es determinante. A este respecto el presidente Rohani declaró enfrentarse a una «pequeña minoría» que obstruía el retorno a la mesa de negociaciones y, lo más importante, el «fin de las sanciones». En tono más distante, el líder Jamenei añadió que, si los estadounidenses levantaban las sanciones, los iraníes cumplirían con sus compromisos. Esto parece marcar una senda definida, independientemente de los resultados de las elecciones presidenciales iraníes, programadas para el mes de junio³⁸.

Cabe reconocer que a pesar de haber resistido a las políticas de «máxima presión» de la etapa del presidente Trump, los iraníes no han salido indemnes de la contienda. La degradación económica del país los ha llevado a no pocas tensiones sociales y a la disminución de su acción exterior en la región. Igualmente, la independencia iraní se ha visto resentida por tener que ponerse en las manos de los chinos tras la firma de un programa de cooperación que les une durante veinticinco años. No obstante, el carácter «no vinculante» del programa podría revertir la situación hacia cotas de mayor autonomía en el caso que los iraníes pudieran verse libres de las sanciones de los norteamericanos³⁹.

³⁷ GAMBRELL, Jon. «Iran starts enriching uranium to 60%, its highest level ever», *AP News*, April 17, 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/iran-uranium-enrichment-60-percent-ed89e322595004fddc65fd4e31c1131b> (Consultado: 26/4/2021).

³⁸ DAVENPORT, Kelsey. «Efforts to Restore Iran Deal Remain Stalled», *Arms Control Today*, April 2021. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2021-04/news/efforts-restore-iran-deal-remain-stalled> (Consultado: 25/4/2021).

³⁹ FIGUEROA, William. «China-Iran Relations: The Myth of Massive Investment», *The Diplomat*, April 06, 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/04/china-iran-relations-the-myth-of-massive-investment/> (Consultado: 25/4/2021).



Figura 3. Caricatura sobre el proyecto de cooperación chino-iraní. Fuente. Iran China agreement, Mehr News Agency. Disponible en: <https://en.mehrnews.com/photo/172458/Iran-China-agreement> (Consultado: 25/4/2021). En el dibujo se destaca que, frente al pacto entre chinos e iraníes que aplasta a los Estados Unidos, surge la discrepancia de israelíes y saudíes, unidos a la oposición interna constituida por los monárquicos y el Consejo Nacional de la Resistencia iraní.

En este contexto parece que tanto estadounidenses como iraníes estarían interesados en volver a una futura mesa de negociaciones. Como paso previo se establecieron una serie de conversaciones indirectas en Viena a principios de abril. Mediante dos grupos de trabajo se trataron los temas del levantamiento de las sanciones estadounidenses y su retorno al PAIC, en uno de ellos. Mientras, en el otro se discutía la vuelta a los niveles de enriquecimiento y almacenamiento de uranio por parte de Irán. El punto de discrepancia se centró en determinar quién es el que daría el primer paso, por lo que los grupos han planteado la creación de una línea temporal de acciones a llevar a cabo, para minimizar el clima de desconfianza existente. Por otra parte, el interés de los norteamericanos se focaliza en ampliar los plazos temporales del acuerdo, al tiempo que también quieren incluir a los misiles, como vectores de lanzamiento y al apoyo que los iraníes prestan a sus aliados y grupos chiíes en la región⁴⁰.

⁴⁰ ERLANGER, Steven. «Iran and US agree on path back to nuclear deal», *The New York Times*, April 6, 2021. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/04/06/world/europe/iran-nuclear-deal.html> (Consultado: 25/4/2021).

La última reunión de la Comisión Conjunta del PAIC fue presidida el 20 de abril por el director político del Servicio Europeo de Acción Exterior, Enrique Mora, y en ella se acordó la creación de un tercer grupo de expertos para comenzar a estudiar la secuencia de las medidas respectivas⁴¹.

Conclusiones

La situación global y regional se ha vuelto a reconfigurar desde la firma del PAIC en el año 2015. El orden mundial avanza hacia una multipolaridad en la que China sigue ascendiendo a medida que EE. UU. se repliega a posiciones desde las que pueda controlar a otros actores, sin implicarse tan directamente. Entretanto, Rusia, en consonancia con China, intenta mantener su estatus con herramientas de poder político y militar, mientras es consciente de sus debilidades en el ámbito económico.

Al trasladar esta pugna a la región del Gran Oriente Medio, los resquicios de poder que dejan las grandes potencias son aprovechados por los actores regionales, quienes también pugnan por ocupar un espacio en la configuración del nuevo orden. Dentro de este, la situación de pivote geopolítico que posee Irán va a situarle siempre como un eje en torno al que los demás actores se alinean o enfrentan.

La política de «máxima presión» ejercida por la Administración Trump no ha alcanzado los resultados que este esperaba. Ello ha sido en parte porque los iraníes están acostumbrados a resistir a periodos de sanciones y suelen estar unidos con un Gobierno fuerte ante un enemigo exterior. Por otra parte, el apoyo de chinos y rusos ha ayudado a que la resistencia haya resultado un éxito, que no ha sido gratuito para los iraníes.

El apoyo de las grandes potencias revisionistas les ha costado a los iraníes el refuerzo de la alianza de conveniencia con los rusos y la creación de lazos de dependencia con los chinos. Esta situación no es del agrado de los iraníes, quienes, como en su día dijese el ayatolá Jomeini, no son partidarios ni de Oriente ni de Occidente, sino de su república islámica. Por ello, el levantamiento de las sanciones estadounidenses les conviene

⁴¹ Servicio Europeo de Acción Exterior. «JCPOA: Chair's Statement following the meeting of the Joint Commission», Brussels, 20/4/2021. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/96928/JCPOA:%20Chair's%20Statement%20following%20the%20meeting%20of%20the%20Joint%20Commission> (Consultado: 25/4/2021).

especialmente si quieren recuperar parte de la independencia que han tenido que dejar para poder resistir durante el mandato del presidente Trump.

Más allá de quién gane las elecciones presidenciales iraníes el próximo junio, parece que mantendrá una línea de continuidad partiendo de posiciones extremas, para poder sacar el máximo partido en las próximas negociaciones nucleares. Irán se ha mostrado especialmente habilidoso en el ámbito de la diplomacia, más teniendo en cuenta que el presidente Rohani había sido en su día uno de los negociadores nucleares durante la presidencia de Jatami. Además, el ministro Zarif ha puesto más que de manifiesto sus grandes dotes para alcanzar acuerdos y su comprensión de las fortalezas y debilidades de europeos y estadounidenses, dada su formación universitaria en Norteamérica.

Por su parte, el presidente Biden ha comenzado su andadura internacional mostrándose como un líder fuerte, que en el poco tiempo que lleva de mandato ha sido capaz de alejar el espectro nuclear de EE. UU. prolongando con Rusia el Tratado New START, pero que se ha enfrentado directamente al presidente Putin, vertiendo contra este graves acusaciones⁴². Igualmente, se ha mostrado resolutivo con China, estableciendo un frente común con Japón en contra de la expansión de los chinos⁴³.

Biden posee además un especial conocimiento sobre la negociación con los iraníes, ya que durante su vicepresidencia se alcanzó el acuerdo integral en materia nuclear con estos. Además, cuenta con la experiencia del secretario de estado, Antony Blinken, quien durante las negociaciones del PAIC ocupaba la vicesecretaría del departamento.

El equipo de Exteriores norteamericano es muy experimentado y también partirá desde posiciones de fortaleza en unas futuras negociaciones. El previsible repliegue sobre el terreno, que no retirada, de las fuerzas estadounidenses en el Oriente Medio deberá llevar aparejadas una serie de garantías de seguridad que tranquilicen a los norteamericanos. Igualmente, deberán reducir la tensión que sienten otros actores con los que los EE. UU. mantienen importantes relaciones, como pueden ser los Estados del Golfo o Israel.

⁴² «Biden says Putin is a killer and 'will pay a price' for election interference», *Deutsche Welle*, 17/3/2021. Disponible en: <https://www.dw.com/en/biden-says-putin-is-a-killer-and-will-pay-a-price-for-election-interference/a-56901310> (Consultado: 25/4/2021).

⁴³ «Swipes at China as Biden and Japanese PM seek united front in Asia Pacific», *The Guardian*, 17 Apr 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/apr/17/swipes-at-china-as-joe-biden-and-japanese-pm-seek-united-front-in-asia-pacific> (Consultado: 25/4/2021).

A los europeos les queda el importante papel de servir de interlocutores en las negociaciones, ya que ante las actuales posturas de confrontación entre las grandes potencias e Irán parece complicado que se pueda mantener un diálogo fluido desde un primer momento. El interés de la UE puede tener una triple vertiente en el caso de que las negociaciones prosperen. En el ámbito de la seguridad se podría alejar, al menos temporalmente, el peligro de la proliferación nuclear en un territorio próximo a la Unión. En el ámbito diplomático, los europeos podrían recuperar parte de su estatus en el contexto internacional y demostrar que el multilateralismo puede ser todavía eficaz en un mundo de posiciones encontradas. Además, desde un punto de vista económico, si se levantasen las sanciones a los iraníes, Europa se abriría a un mercado de más de 80 millones de habitantes y a un territorio que posee importantes riquezas, aparte del gas y el petróleo.

Como reflexión final, se puede concluir que las negociaciones que se han puesto en marcha van a ser arduas y complejas y que muy posiblemente no finalizarán en los mismos términos del PAIC, sino que llevarán a un tipo de acuerdo diferente, acorde con la nueva situación. No obstante, si iraníes, norteamericanos y europeos son partidarios de llegar al entendimiento, es posible que al final puedan alcanzarse posiciones de convergencia.

*José Ignacio Castro Torres**

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Especialista NBQ

Analista del IEEE

19/2021

5 de mayo de 2021

Andrés González Martín

La exhortación de Tucídides

La exhortación de Tucídides

Resumen:

El pensamiento militar, estratégico y geopolítico contemporáneo escrito en español es pobre, pero nuestra historia y experiencia son una verdadera mina de oro. Especialmente, son una mina de oro cuando se trata de pensar, repensar y escribir sobre la guerra irregular y la zona gris.

La deuda no es con el pasado olvidado sino con el futuro. Una visión histórica compartida, un pensamiento estratégico y geopolítico común, nos dotarían de un vector de integración iberoamericana que a largo plazo tendría importantes réditos. Necesitamos una escuela iberoamericana de pensamiento estratégico, geopolítico y de estudio de la historia militar para conquistar el derecho a ser escuchados, en ámbitos donde no tenemos voz, fuera y dentro de casa.

Hace 25 siglos, Tucídides, en su guerra del Peloponeso, nos advertía que «una nación que establece demasiada diferencia entre sus estudiosos y sus guerreros termina depositando su pensamiento en cobardes y su combatividad en locos».

Palabras clave:

Historia militar, pensamiento iberoamericano, zona gris, guerra asimétrica, estrategia, guerra entre la gente.

***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.

Thucydides' exhortation

Abstract:

Contemporary military, strategic and geopolitical thinking written in Spanish is poor, but our history and experience is a real gold mine. It is especially a gold mine when it comes to thinking, rethinking and writing about irregular warfare and the grey zone.

The debt is not to the forgotten past but to the future. A shared historical vision, a common strategic and geopolitical thinking, would provide us with a vector of Ibero-American integration that in the long term would have important returns. We need an Ibero-American school of strategic and geopolitical thought and the study of military history to win the right to be heard in areas where we have no voice, both at home and abroad.

Twenty-five centuries ago, Thucydides, in his Peloponnesian War, warned us that 'a nation that draws too broad a difference between its scholars and its warriors will have its thinking being done by cowards and its fighting done by fools'.

Keywords:

Military history, Ibero-American thought, grey zone, asymmetric warfare, strategy, war among the people.

Introducción

En diciembre de 2006, los Estados Unidos de América, después de treinta años sin revisar, decidieron actualizar su doctrina contrainsurgente publicando el manual de campo, el FM-3-24. Las guerras en Irak y Afganistán imponían la obligación de volver a pensar en cómo afrontar un tipo de guerra olvidado desde Vietnam. El «nunca más Vietnam» se convirtió en un *damnatio memoriae*, una condena de la memoria que obligaba a las fuerzas armadas más poderosas del mundo a recomponer sobre la marcha su forma de entender y hacer la guerra. El manual de campo, el FM-3-24 *counterinsurgency*, firmado por los famosos generales estadounidenses David Petraeus y James Mattis, comienza su prefacio citando a un teniente coronel francés, David Galula, que volverá a aparecer en varias ocasiones en distintos capítulos del texto.

La experiencia militar francesa en las guerras coloniales en Indochina y, especialmente, en Argelia obligó al Ejército francés a replantearse su forma de entender la guerra contra un enemigo asimétrico. En la década de los años cincuenta del pasado siglo nació una escuela de pensamiento militar francés dedicada a estudiar, entender, orientar y proponer un enfoque diferente para emplear, con alguna probabilidad de éxito, la fuerza armada en sus territorios de ultramar. Los tres principales teóricos de la doctrina de guerra contrainsurgente franceses de entonces fueron Charles Lacheroy, Roger Trinquier y David Galula. Paradójicamente, Galula, el más conocido en los Estados Unidos, es el más desconocido en Francia.

¿Por qué este autor tuvo dentro de su escuela tanta proyección en los Estados Unidos en un momento de necesaria inspiración? La razón es fácil de entender: David Galula escribió en inglés un libro, con el título de *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, que fue publicado en los Estados Unidos y en el Reino Unido en 1964.

En Francia, hecho poco común, el Ejército y el intelecto han hecho buenas migas. Para la república, el oficial estaba obligado a completar la función del maestro. El oficial era un educador del ciudadano de la Francia republicana. El militar era un preceptor de la nación, convirtiéndose, junto al maestro, en apóstoles laicos de la república. Esta función singular, más allá de la de combatiente, con un indudable sentido moral y político, presenta con claridad la necesaria simbiosis en el oficial de su condición de soldado y de sus aspiraciones intelectuales como pedagogo político. En otras latitudes la función pedagógica fue sustituida por la policial o de imposición de la paz en su propia casa.

La Francia republicana demanda una minoría rectora, una aristocracia de mando al servicio del Estado. Los ejércitos franceses han ofrecido a su república insignes modelos de inspiración, no exentos de controversia. Diferentes cada uno en su capacidad de influir, podemos destacar algunos, como Hubert Lyautey, Pétain, Foch, De Gaulle, Charles Lacheroy, Roger Trinquier, David Galula y, más recientemente, Pierre de Villiers. Muchos de ellos, además de sus hechos de armas y carreras militares, completaron su aportación personal de servicio a la nación pensando, y en ocasiones escribiendo, para iluminar el destino de los franceses en la guerra y en la paz.

En el mundo anglosajón, la historia militar tiene un importante espacio en el mercado editorial. Toda librería que se precie tiene una sección dedicada a la historia militar y al pensamiento militar. Lamentablemente no sucede lo mismo en los países hispanohablantes. No leemos tanto como otros y el interés por la lectura relacionada con los asuntos militares, estratégicos o geopolíticos, en nuestro mundo iberoamericano, es muy reducido.

Por otra parte, muchas universidades anglosajonas tienen departamentos de Historia Militar y de estudios relacionados con la estrategia, el arte operacional e incluso la táctica militar. El Reino Unido, particularmente, destaca tanto por su investigación histórica como por su atención a los asuntos relacionados con la seguridad y defensa, tanto en el ámbito editorial como en el universitario. En España no hay ninguna cátedra dedicada al estudio de la historia militar, a la geopolítica, la estrategia, la geoeconomía, el arte operacional y las ciencias y artes militares.

En España y en Iberoamérica, los civiles y militares no han tenido la misma inclinación a publicar su pensamiento estratégico, operacional o táctico. Cuando lo han hecho no han sabido construir un relato con fundamento doctrinal o con proyección estratégica o geopolítica, suficientemente atractiva para terminar convirtiéndose en clásicos de obligada lectura. Tampoco hemos contado con una escuela propia de pensamiento estratégico y geopolítico. Sin escuelas no hay maestros. Sin escuelas y maestros no hay continuidad; lo más que podemos esperar es acciones discontinuas y aisladas.

«El pensamiento estratégico en España no ha estado a la altura de su importancia histórica como nación»¹. Esta cita, del coronel del Ejército de Tierra español José Luis

¹ CALVO ALBERO, José Luis. «El pensamiento estratégico militar en España e Iberoamérica». Monografía de varios autores: «El pensamiento estratégico desde el Renacimiento». *Araucaria. Revista*

Calvo Albero, podemos aplicarla al conjunto de los países de Iberoamérica. La deuda no es solo con el pasado olvidado y desaprovechado, sino también, y, sobre todo, con el futuro. Una visión histórica compartida, un pensamiento estratégico y geopolítico común, nos dotarían de un vector de integración iberoamericana que a largo plazo tendría importantes réditos. Necesitamos una escuela iberoamericana de pensamiento estratégico, geopolítico y de estudio de la historia militar para conquistar el derecho a ser escuchados, en ámbitos donde no tenemos voz, fuera y dentro de casa.

En el siglo XXI se piensa y escribe en inglés

La guerra de la Independencia, que comenzó el 8 de mayo de 1808 con el levantamiento del pueblo de Madrid contra el invasor, está fundamentalmente escrita por académicos británicos. Es uno de los casos más claros y dolorosos de olvido de nuestra historia. No hace falta una concienzuda investigación para descubrir que la gran mayoría de los libros sobre la guerra en España contra Napoleón se han escrito en inglés, algunos en francés y muy pocos en español. Una de las consecuencias es que una gran parte del mundo conoce esta devastadora guerra, hito esencial para comprender la historia contemporánea española de ambos hemisferios, como *The Peninsular War*.

Pero, si para los españoles es desconocida la guerra contra Napoleón, mucho más ignoramos las guerras hispanas libradas en América, que terminaron con la emancipación de las repúblicas hermanas del continente. No debería resultarnos extraño, conociendo el grado de interés que en España prestamos a la investigación histórica militar. Siendo pocos los libros de historia relacionados con la guerra y la milicia en España, gran parte de ellos se escriben utilizando las mismas fuentes y prescindiendo, en no pocas ocasiones, de una más ambiciosa investigación en las fuentes primarias.

Sobre pensamiento estratégico y geopolítico, podemos decir que fundamentalmente nos dedicamos a traducir sin, en muchos casos, ni siquiera ir un poco más allá intentando interpretar. No pocos de los libros relacionados con la estrategia o la geopolítica traducidos al español muestran que los encargados de cambiar la obra de idioma no dominaban lo suficiente el tema ni tampoco tenían suficientes recursos lingüísticos.

Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, Sevilla, año 22, n.º 44, 2020.

El Reino Unido y los Estados Unidos llevan mucha ventaja respecto al mundo hispano en los estudios e investigaciones relacionadas con la historia militar, la estrategia y la geopolítica. Sin pretender ser exhaustivo, merece la pena repasar las actividades de algunas universidades británicas con cátedras y centros dedicados a los estudios estratégicos y de historia militar. Reconocer el encomiable esfuerzo de los anglosajones en el análisis, investigación y publicación, en campos tan poco explorados en el mundo hispano, puede ser un primer paso para intentar emularlos. Contar con un pensamiento estratégico propio, una percepción acertada de las enseñanzas de la historia de la guerra y de la geopolítica puede ser muy útil para los iberoamericanos. Especialmente valioso podría ser contar con escuelas de pensamiento centradas no solo en el estudio de la perspectiva nacional, sino de la compartida. Una mirada al pasado y al futuro propio de todos, común a cada uno, facilitaría la integración iberoamericana.

En la Universidad de Oxford, la Facultad de Historia imparte nueve títulos de postgrado. Uno de ellos se titula *History of war*. El máster incluye asignaturas y trabajos sobre asuntos tan poco usuales en el mundo académico español como:

- Guerra e innovación tecnológica.
- Historia del arte operacional.
- Relaciones cívico-militares.
- Historia social y cultural de las fuerzas armadas.
- Contrainsurgencia y otras formas de guerra asimétrica.
- Recursos, movilización, logística e impacto socioeconómico de la guerra.
- Guerra y medicina.

La Facultad de Historia de Oxford también ofrece la posibilidad de realizar investigaciones y participar en seminarios sobre múltiples aspectos de la guerra y temas militares².

El King's College de Londres, fundado en 1829 por un conocido nuestro, que se hizo famoso precisamente entre nosotros durante la guerra de la independencia y luego en Waterloo alcanzó la gloria, el duque de Wellington, imparte un máster sobre historia de la guerra.

² Disponible en: <https://www.history.ox.ac.uk/history-of-war#collapse1683936>

En el King's College se encuentra el Centro Sir Michael Howard de Historia de la Guerra³. Este centro cuenta con más historiadores dedicados al estudio de la guerra que cualquier otra institución comparable⁴. También en el King's College se encuentra el Centro Liddell Hart de Archivos Militares, que ofrece una amplia documentación primaria y de estudios históricos para los alumnos de la universidad⁵.

Michael Howard, en la década de los años sesenta, entendió que era necesario descubrir cómo la historia de la guerra afecta a la historia en general. Con esta visión, fundó el Departamento de Estudios de la Guerra en el King's College de Londres, también fue *regius professor* de Historia moderna en la Universidad de Oxford y profesor de Historia militar y naval en la Universidad de Yale. En 1958 participó en la fundación de uno de los más prestigiosos centros de pensamiento del mundo, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)⁶.

El King's College cuenta con una larga tradición en estudios militares desde 1927. En 1953 se creó un departamento en la universidad dedicado al estudio de la guerra, el único departamento universitario de este tipo en Gran Bretaña, ofreciendo una gran variedad de títulos de grado y postgrado a sus alumnos. La universidad ofrece 14 másters dedicados al estudio especializado de distintos aspectos relacionados con el uso de la fuerza y la guerra, algunos tan interesantes como la comunicación estratégica, los estudios de seguridad nacional, la ciencia y estudios de seguridad, la resolución de conflictos en sociedades fragmentadas, el terrorismo, la guerra moderna y, por supuesto, el mencionado de historia de la guerra.

Indudablemente, desde el punto de vista militar tiene una singular relevancia la asociación entre el King's College y la Universidad de Cranfield con la Academia de Defensa de Reino Unido y su escuela conjunta de Estado Mayor, el Joint Services Command and Staff College (JSCSC). Muchos de los profesores de los citados centros militares proceden de la universidad. La carrera docente de los profesores ha estado dedicada al estudio de la guerra y el conflicto armado con todas sus posibles derivadas y relaciones. Ser profesor de altos estudios militares es el resultado de una vida de trabajo y estudio. No deberíamos conformarnos con entender esta función docente como

³ «Sir Michael Howard Centre for the History of War».

⁴ Disponible en: <https://www.kcl.ac.uk/research/sir-michael-howard-centre-for-the-history-of-war-3>

⁵ Liddell Hart Centre for Military Archives (LHCMA).

⁶ International Institute for Strategic Studies.

un destino militar más. La colaboración con la universidad enriquece y complementa a las dos partes.

Centrados exclusivamente en los estudios estratégicos y de la guerra en el Reino Unido, hay 32 títulos de postgrado en 22 universidades⁷. No debería extrañarnos que esta oferta amplia de estudios sea la base de un posterior desarrollo profesional de esos conocimientos en centros de pensamiento, organismos del Estado, empresas de asesoría, el mundo académico o el periodístico. En el siglo XXI en Occidente, el pensamiento estratégico, el pensamiento militar, la doctrina, se escriben en inglés, fundamentalmente por los anglosajones, dejando en el olvido todo lo que no entra dentro de su foco de interés.

El diagnóstico del general Valencia

En su momento, me llamó poderosamente la atención descubrir cómo la falta de interés por pensar y repensar la historia militar, la estrategia y las cuestiones geopolíticas fue identificada como una enfermedad, diagnosticada con precisión por el general colombiano Valencia Tovar. El general Valencia apuntaba que el militar colombiano no siente la necesidad de escribir.

En esta ocasión podríamos decir que quien lo dice no cumple la pauta que anuncia. Sin duda, el general Valencia Tovar fue un destacado militar. Su hoja de servicios recoge una vida entregada a las fuerzas armadas llena de complejos destinos y acciones de combate. Ascendió a general de tres estrellas, en este caso tres soles, a la edad de 53 años⁸. Su último destino fue el de comandante del Ejército Nacional de Colombia. En su

⁷ Disponible en: https://www.postgraduatesearch.com/pgs/search?course=war-studies&qualification=masters&page_no=2

⁸ El general Valencia fue uno de los oficiales más destacados de las Fuerzas Militares de Colombia. Formó parte, con el empleo de comandante del batallón Colombia, en la guerra de Corea entre 1951 y 1953. Fue oficial del Estado Mayor de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto, durante la ocupación del canal por parte de británicos y franceses. Combatió durante años a los grupos terroristas de las FARC, ELN, EPL, y fue protagonista del inicio de los diálogos de paz con el M-19. Desempeñó el cargo de jefe de la Delegación de Colombia ante la Junta Interamericana de Defensa en Washington. Finalmente, fue designado comandante del Ejército Nacional de Colombia. El general Valencia tuvo también tiempo para escribir libros. Entre ellos podemos destacar *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*, *Inseguridad y Violencia en Colombia*, *Testimonio de una época*, *Mis adversarios guerrilleros*, *El ser guerrero del libertador* y *Oración a la Infantería*. Así mismo, publicó la novela *Uisheda*, el libro de cuentos infantiles *Engancha tu carreta a una estrella* y algunos poemas.

En el retiro participó como asesor del Gobierno en el conflicto armado colombiano, fue mediador entre el Gobierno y las guerrillas del Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). También asesoró a otros Gobiernos e impartió conferencias de contrainsurgencia a los oficiales de distintos países iberoamericanos.

funeral, el presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, lo despidió diciendo: «Fue un gran hombre, un gran guerrero y un hombre de paz»⁹.

El general Valencia escribió una biografía del Simón Bolívar titulada *El ser guerrero del libertador*, que curiosamente era de lectura obligada en las FARC. También escribió la historia militar de Colombia y varios libros sobre sus experiencias en la lucha contra la guerrilla. Incluso tuvo tiempo de escribir una novela, titulada *Uisheda*; un libro de cuentos infantiles, *Engancha tu carreta a una estrella*, y algunos poemas.

No solo fue un militar de carrera. Fue un historiador, un escritor, un periodista y, sin duda, un profundo conocedor de los temas de paz y de seguridad. Desde su columna, *Clepsidra*, publicada por el diario colombiano *El Tiempo*, el general se consolidó como uno de los orientadores de la opinión pública colombiana más influyentes¹⁰. Además, tuvo el arrojo de presentarse como candidato a la presidencia de la república, aunque no consiguió muchos votos.

El general Valencia señalaba que muy pocos militares han decidido escribir sobre la historia contemporánea, y menos sobre su propia historia vivida. Los soldados colombianos no son partidarios de escribir sus «memorias»¹¹. Una de las razones en las que se apoya el general para explicar esta falta de interés por dejar constancia escrita de las vivencias de los militares colombianos, es la enorme distancia que separa al mundo civil del militar y viceversa. Los militares sienten una especie de complejo frente al dominio del campo académico de los libros y las letras. De tal manera que esta sensación de insuficiencia se traduce en un exilio interior marcado por el silencio, renunciando a tener protagonismo intelectual. Es posible que Colombia no sea el único país que tiene este problema.

La guerra es un asunto demasiado serio para dejarla en manos de los militares

Seguramente algunos españoles e iberoamericanos piensen que la historia militar y los estudios estratégicos son campos exclusivos de los militares. Es posible que en el

Fue columnista del diario colombiano. Disponible en:

https://caracol.com.co/radio/2014/07/09/nacional/1404892080_312898.html

⁹ Breve biografía del general Valencia Tovar. Disponible en: <https://www.fac.mil.co/adi%C3%B3s-un-hidalgo-caballero-general-%C3%A1lvaro-valencia-tovar>

¹⁰ Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14213898>

¹¹ VALENCIA TOVAR, Álvaro, general *Testimonio de una época*. Editorial Planeta de Colombia. Santa Fe de Bogotá, 1992.

pasado fuese así, pero desde el final de la Primera Guerra Mundial parece claro que la dirección política de la guerra es cada vez más necesaria, especialmente en las democracias. El control civil de la fuerza militar requiere un conocimiento por parte de especialistas civiles de la guerra, de las fuerzas armadas, de la estrategia, de la geopolítica y de las relaciones internacionales.

Georges Clemenceau sería un personaje olvidado si su nombre no estuviese ligado a una cita imprescindible que no puede perderse: «La guerra es un asunto demasiado serio para dejarla en manos de los militares». Curiosamente, su experiencia como primer ministro y ministro de la Guerra durante la Primera Guerra Mundial fue la que le permitió llegar a fraguar esta idea, precisamente por no haberla puesto en práctica.

El paso del tiempo nos permite disponer de suficiente perspectiva como para llegar a la conclusión de que la construcción de la paz es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de políticos que no escuchan a los militares. El propio Clemenceau, con su agresiva posición respecto a las reparaciones de guerra, mucho más dura que la del presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, y la del primer ministro británico, Lloyd George, propició, con la dureza de las imposiciones del tratado de Versalles a Alemania, el comienzo de la Segunda Guerra Mundial.

Mirando más cerca las decisiones tomadas por el diplomático norteamericano Paul Bremer como director de la Reconstrucción y Asistencia Humanitaria en Irak, en ningún caso pueden considerarse acertadas. La orientación de la construcción de la paz, tanto en Irak como en Afganistán, definida por el propósito político de implantación de la democracia por medio de una hoja de ruta asociada a un calendario electoral, ignorando la realidad y posibilidades de los países, sin contar con la opinión de los comandantes de la fuerza, fue un error de gran magnitud. A lo que podríamos añadir que la propia invasión y el plan militar ejecutivo tampoco fueron suficientemente debatidos dentro de las Fuerzas Armadas y en el propio gabinete del presidente Bush¹².

En el momento actual, cuando todas las fronteras se diluyen, establecer líneas rojas entre lo civil y lo militar en las cuestiones relacionadas con el diseño y empleo o la amenaza de empleo de la fuerza para ganar la posibilidad de construir una paz más justa es fruto de la inercia. Los clásicos lo son porque siguen estando vigentes a pesar del paso del tiempo. Hace 25 siglos, Tucídides, en su historia de la guerra del Peloponeso,

¹² WOODWARD, Bob. *Plan de ataque*. Barcelona: Planeta 2004.

nos advertía que «una nación que establece demasiada diferencia entre sus estudiosos y sus guerreros termina depositando su pensamiento en cobardes y su combatividad en locos».

Por otra parte, desgraciadamente el interés de las fuerzas armadas en estos temas es cada vez menor. En la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, el Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales ha desaparecido. En la Escuela de Guerra del Ejército, el Departamento de Estrategia se ha fusionado con el de Organización y con el de Liderazgo. El estudio de la historia militar es una curiosa afición de unos pocos, pero no un elemento de peso en la formación del juicio de los oficiales de Estado Mayor. La estrategia y la geopolítica son tratados cada vez más tangencialmente, de forma descoordinada y dispersa. La centralidad de lo táctico y operacional deja cada vez menos espacio para estudiar lo que se mueve por encima.

El incompleto desarrollo de los estudios de historia militar, estratégicos y geopolíticos en el mundo hispano tiene que ver con el insuficiente apego de los españoles de ambos hemisferios por su historia, particularmente por su historia militar, pero también por la falta de interés por los debates estratégicos del momento. La parálisis del pensamiento, impuesta o autoimpuesta, nos ha ganado la partida. El resultado es que en no pocas ocasiones nos limitamos a traducir ideas escritas en inglés y a correr detrás de ensoñaciones como pollo sin cabeza.

La guerra entre la gente

La batalla como acontecimiento decisivo del conflicto ha perdido su centralidad. Las guerras en este momento no se declaran, sencillamente empiezan, y tampoco terminan con la firma de un tratado: suelen prolongarse más allá de cualquier acuerdo. Sin embargo, los intérpretes de Napoleón y defensores de focalizar la atención en la batalla siguen dominando el escenario de la cultura militar.

La guerra como institución se ha escapado de sus goznes. Cada vez es más frecuente que gane el más débil en términos de balance militar y este resultado sigue todavía

asombrándonos. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la realidad nos confirma este curioso descubrimiento; David gana a Goliat¹³.

Más fuerza no es necesariamente más poder; en algunos casos puede ser menos. La victoria del débil es contradictoria y resulta insoportable para el más poderoso, que, de repente, se siente vulnerable y torpe frente a un enemigo al que desprecia y del que piensa que no puede aprender nada. Si una guerra es normalmente una auditoria de las instituciones, lo es especialmente cuando los resultados son una derrota frustrante que humilla a la nación. La paradoja que nace con la victoria del débil es necesario explicarla. Una forma de empezar es reconociendo que cuanto más convencionales sean las fuerzas armadas, más irrelevantes serán.

Los ejércitos convencionales viven de una ilusión tan desafortunada como la de Don Quijote frente a los molinos de viento. El desajuste de los medios convencionales contra las nuevas amenazas lo anunciaba en los años noventa el historiador israelí Martin van Creveld, que profetizaba que lo irregular sería lo más regular en las guerras que estaban por venir. «Las fuerzas armadas de nuestros días son dinosaurios a punto de desaparecer. En términos cuantitativos, comparados con el tamaño que tuvieron en 1945, la mayoría han desaparecido ya»¹⁴.

En el caso de que algunas fuerzas armadas estuvieran interesadas en alcanzar suficiente maestría en la guerra irregular o incluso en la guerra híbrida, en la guerra de la zona gris, si alguien quisiera alcanzar nuevas habilidades el primer paso debería ser darle una vuelta al relato militar imperante que se ha construido a lo largo del tiempo.

Los llamados *conflictos híbridos*, ahora tan de moda, son una variante entre grandes potencias de un juego fuera del marco, es decir, fundamentalmente de baja huella y predominio de acciones no atribuibles de forma determinante. En la zona gris, las fuerzas nucleares tienen un papel, como lo tienen las capacidades tecnológicas más avanzadas en tierra, mar y aire. Ahora bien, la partida se juega en otros dominios que podríamos

¹³ ARREGUIN-TOFT, Ivan. «How the weak win wars: A theory of Asymmetric Conflict», *Cambridge Studies in International Relations*, New York: Cambridge University Press 2005.

En el periodo comprendido entre 1800 y 2003, el porcentaje de conflictos asimétricos en los que la victoria ha estado del lado del más débil, desde el punto de vista táctico, se aproxima a un 30 %. Con el paso del tiempo, el débil ha conquistado cada vez más opciones, siendo cada vez más común y frecuente que el menos dotado de recursos de combate logre imponerse en los niveles estratégicos y políticos al más poderoso. En el caso de analizar solamente la segunda mitad del siglo XX, el débil se ha impuesto en poco más de la mitad de los conflictos.

¹⁴ CREVELD, Martin van. «The art of war: War and military thought», *Cassell*, London: Wellington House 2000.

identificar como irregulares, entendiendo como «regular» todo lo que tiene que ver con campañas ordenadas por batallas para preparar el momento culminante en un encuentro militar decisivo, donde se abrirá la ventana de oportunidad necesaria para desequilibrar al adversario.

El general británico Sir Rupert Smith reconoce que nos enfrentamos a un nuevo paradigma de la guerra. Su libro *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* comienza afirmando que «la guerra ya no existe»; es decir, la guerra como «batalla entre hombres y máquinas» o como «suceso decisivo en una disputa relacionada con asuntos internacionales». Emerge así lo que el general Smith llama «la guerra entre la gente». El resultado es una nueva configuración de la guerra caracterizada por la desestatalización, la desmilitarización y el empleo asimétrico de la violencia.

La nueva forma de guerra, a la que todavía no parece que hallamos terminado de encontrarle nombre, poco tiene que ver con el hasta ahora imperante «American way of war», libro por cierto ya escrito hace muchos años, que nos propone un modelo de guerra adaptado al carácter y la experiencia militar de los Estados Unidos de América¹⁵.

La desestatalización, la desmilitarización y el empleo asimétrico de la violencia son sin duda elementos que han articulado el menos brillante y efectista «Spanish way of war», libro por cierto que está pendiente de ser escrito y que, sin duda, podría iluminar a no pocos entusiastas convencidos de la suficiencia tecnológica.

En la zona gris, un punto de referencia valioso y no suficientemente explorado es, sin duda, la historia militar hispana. La revisión histórica de nuestra forma de hacer la guerra puede ayudar a modificar la cultura corporativa de muchas fuerzas armadas ancladas en un convencionalismo superado, ayudando a construir una nueva inteligencia del combate, de las operaciones, de la estrategia y de la política. Sin una revisión histórica es difícil modificar los comportamientos, las percepciones, las interpretaciones y los principios de una cultura militar asentada en una forma de entender la guerra o el uso de la fuerza.

La cuestión histórica no es una cuestión menor, fija una narrativa que pone en orden e interpreta la información dándole sentido. Para poder aspirar a una transformación de las fuerzas armadas, adecuada a una forma diferente de hacer la guerra, es necesario un

¹⁵ WEIGLEY, Russell F. *The American way of war: A history of United States Military Strategy and Policy*, Bloomington: Indiana University Press 1973.

cambio narrativo institucional, que facilite la adopción y el reconocimiento de nuevos patrones internos capaces de poner en marcha una manera diferente de aproximación al conflicto. El proceso de aprendizaje supone asimilación y acomodación, es decir, tiempo, trabajo, nuevas percepciones y parámetros de medida, nuevas prioridades y lecturas.

Quizá la característica más importante de los conflictos contemporáneos en las zonas grises sea que se producirán entre la gente con niveles distintos de gobernanza y seguridad efectiva. Esta realidad, necesariamente, obliga a revisar la forma de mirar y entender los desafíos a los que se enfrentan la adquisición de capacidades, la generación de fuerzas, la instrucción de los cuadros de mando y la tropa y el adiestramiento de las unidades. Inevitablemente, todo se complica con la aparición de nuevas dimensiones o ámbitos, como son el ciberespacio, el espacio exterior, los medios de comunicación y las redes, el ámbito cognitivo, donde se desarrollan las nuevas batallas por el dominio del lenguaje, las ideas, los conceptos, los sentimientos, las modas y costumbres, las referencias y los relatos; en fin, los corazones y las mentes de la gente. El actual entorno de seguridad impone reflexión y obliga plantear preguntas incómodas sobre la eficacia de los modelos vigentes. Además, el concepto de victoria debe reexaminarse fundamentalmente en el contexto de un entorno futuro en el que las guerras convencionales serán suplantadas por conflictos centrados en la población y desafíos asimétricos prolongados.

El pensamiento militar y estratégico contemporáneo escrito en español es pobre pero nuestra historia es una verdadera mina de oro. Especialmente, es una mina de oro cuando se trata de pensar, repensar y escribir sobre la guerra irregular. Curiosamente, en este tipo de asuntos, aquí el mundo hispano tiene muchos antecedentes y vivencias profundas, que podrían proporcionarnos una ventaja intelectual.

Nuestra larga experiencia en guerras de frontera, guerras de conquista en los más perdidos rincones del mundo frente a imperios desconocidos, guerras de colonización, guerras populares, guerras irregulares, guerra de guerrillas, guerra de partidas y razias, guerras civiles, guerras revolucionarias, guerras subversivas, guerras prolongadas, lucha contra el terrorismo y la piratería, en fin, guerras sin batallas decisivas, nos convierten sin duda alguna en un foco interesante para el estudio del conflicto asimétrico y las huellas que sus efectos provoca en un pueblo. La historia hispana ofrece lecciones aprendidas y también lecciones por descubrir que no están todavía escritas y posiblemente no se lleguen a escribir si no lo hacemos los hispanohablantes.

«¡Mientras el mundo aliente, mientras la esfera gire,
mientras la onda cordial aliente un ensueño,
mientras haya una viva pasión, un noble empeño,
un buscado imposible, una imposible hazaña,
una América oculta que hallar, vivirá España!»

Al rey Oscar, Rubén Darío

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

20/2021

12 de mayo de 2021

Blanca Palacián de Inza

Eritrea y su intervención en el conflicto etíope en Tigray

Eritrea y su intervención en el conflicto etíope en Tigray

Resumen:

En noviembre de 2020, el Gobierno de Etiopía inició un conflicto armado con la región del norte del país llamada Tigray, en el que se ha involucrado la vecina Eritrea, a pesar de los graves problemas internos que padece. En este documento se explicarán dichas dificultades y los motivos por los que Eritrea ha intervenido en el país vecino, su viejo enemigo.

Palabras clave:

Eritrea, Etiopía, Tigray, servicio militar, refugiados.

***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.

Eritrea and his intervention in the Ethiopian conflict in Tigray

Abstract:

In November 2020, the Ethiopian government started an armed conflict with the northern region of the country called Tigray, in which neighbouring Eritrea has gotten involved despite the serious internal problems it endures. This document will explain these difficulties and the reasons why Eritrea has intervened in the neighbouring country, it's old enemy.

Keywords:

Eritrea, Ethiopia, Tigray, Military service, refugees.

Introducción

Eritrea fue una vez parte de Etiopía, y no cualquier parte sino su salida al mar, pero se convirtió en una nación separada a principios de la década de 1990, después de una guerra de independencia de treinta años. Mientras que el Tigray People's Liberation Front (TPLF) gobernó Etiopía, los dos vecinos se mantuvieron hostiles y libraron otra guerra entre 1998 y 2000.

En noviembre de 2020, el Gobierno de Etiopía inició un conflicto armado con la región del norte del país llamada Tigray, en el que se ha involucrado la vecina Eritrea a pesar de los graves problemas internos que padece. En este documento se explicarán dichas dificultades y los motivos por los que Eritrea ha intervenido en el país vecino, su viejo enemigo.

Situación actual del país

Eritrea se rige aún por un Gobierno de transición en manos de Isaias Afworki desde 1993, año en el que el país se independizó de Etiopía tras treinta años de conflicto armado. La Constitución, ratificada en 1997, aún no rige, pues depende de que se celebren las elecciones presidenciales y parlamentarias que estaban previstas para 2001 pero que, de momento están pospuestas de manera indefinida. El único partido actualmente legal es el Frente Popular por la Democracia y la Justicia, liderado por Isaias Afworki.

Una de las características de la vida en Eritrea, y causa del masivo éxodo de sus jóvenes, es el servicio militar universal, según la ley de 18 meses de duración, pero que suele prorrogarse de manera indefinida¹. A este problema se suma que en este ejército la violencia de género, la violencia sexual, la subyugación de las mujeres y el abuso de poder campan a sus anchas². Esto no siempre fue así. La larga guerra de independencia fue un modelo de igualdad de género. No se trata de un hecho exclusivo de este país: durante el conflicto, las mujeres son tratadas con respeto porque su ayuda es necesitada, pero una vez que ya no son tan «útiles», muchos hombres abusan de su poder y las

¹ MOLANO, Eduardo. «La mili eterna de Eritrea», *ABC*, 2/12/2015. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-mili-eterna-eritrea-201512020159_noticia.html

² SAID, Hiba. «No peace for Eritrea's long-suffering female conscripts», *Ethiopia Insight*, 15/1/2020. Disponible en: <https://www.ethiopia-insight.com/2020/01/15/no-peace-for-eritreas-long-suffering-female-conscripts/>

mujeres son de nuevo relegadas a las tareas domésticas y su estatus es de nuevo considerado inferior³.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de las Naciones Unidas, los eritreos constituyen el noveno grupo de refugiados más grande del mundo, con casi medio millón de desplazados en numerosos países. Como sucede en tantas ocasiones, cuando las niñas y mujeres se convierten en refugiadas en países vecinos, muchas sufren abusos por parte de traficantes, son violadas y torturadas y continúan sufriendo más abusos contra los derechos humanos⁴.

Esta creciente crisis de refugiados, ligada a la continua militarización del país, ha provocado que la población huida haya comenzado una campaña en las redes sociales como movimiento de oposición llamado Yiaki ('suficiente'). El hashtag de la campaña, #EndHighSchoolInSawa, es una referencia al campamento de entrenamiento militar. Este alistamiento obligatorio ha sido criticado por implicar varios abusos contra los derechos humanos, incluida la ya mencionada violencia sexual contra las mujeres reclutas. Supervivientes de este servicio militar han declarado que quienes se niegan a tener relaciones sexuales con un líder militar fueron castigados con torturas de todo tipo⁵.

El Índice Global de Esclavitud ha descrito este servicio militar como esclavitud moderna. La ONU también lo ha descrito como esclavitud masiva. Como el Gobierno ha prohibido el trabajo de periodistas y de ONG independientes. El trabajo internacional para erradicar estas lacras se ha vuelto imposible de realizar⁶.

³ Para más información sobre la violación de los derechos de las mujeres, se recomienda consultar: <https://hrc-eritrea.org/report-on-womens-rights-violations-in-eritrea-hrce-report-12017/>

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem.

⁶ KIDAN, Helen. «From Empowerment During War, Eritrean Women Must Fight Gender Discrimination in a New Peace», *IPS*, abril 2019. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/eritrea/empowerment-during-war-eritrean-women-must-fight-gender-discrimination-new-peace>



H. Kidane @HKidane_ · 22 jul. 2020

Sawa, they say, was supposed to be a unity instilling, nation building model. Instead, it became an extension of state violence that produced nothing but thousands of refugees in its 26 years of existence. Here's my unit, none of us r in the country today.

[#EndHighSchoolInSawa](#)



Figura 1. Ejemplo de la campaña social en contra de la militarización de Eritrea. Fuente. Twitter.



EndHighSchoolInSawa @EndSchoolInSawa · 3 feb.

[#EndHighSchoolInSawa](#) [#Eritrea](#) [#Yiakl](#)

Schools in Eritrea have been closed for the past 11 months
due to the total lockdown imposed by government to contain the spread of COVID-19 in the country.

What makes the 11th grade students an exception?
Why were minors sent to Sawa Military Camp, a remote place with poor health services, crowded dormitories, and poor nutrition during a deadly pandemic to finish their last year of High School? All while the rest of the schools in the entire nation are closed.

What is the thought process of the Ministry of Education that led to this reckless decision?

Is our youth, the future of Eritrea, in a safe space considering the ongoing war in northern Ethiopia's Tigray region?

#ENDHIGHSCHOOLINSAWA

Figura 2. Otro ejemplo de la campaña social que priva a los y las jóvenes de completar sus estudios.

Fuente. Twitter.

¿Y la COVID?

Con el mundo entero medio paralizado y sufriendo las consecuencias económicas, sanitarias y político-sociales de la pandemia de la COVID-19, ¿cómo la está viviendo Eritrea? Para empezar, los eritreos viven bajo algunas de las restricciones debido al coronavirus más estrictas del mundo, según el COVID Stringency Index⁷, desarrollado por investigadores de la Universidad de Oxford⁸. Tampoco los datos disponibles son fiables debido a la opacidad del país. Así, desde el 3 de enero al 23 de febrero de 2021 solamente se han contabilizado 7 víctimas del virus⁹.

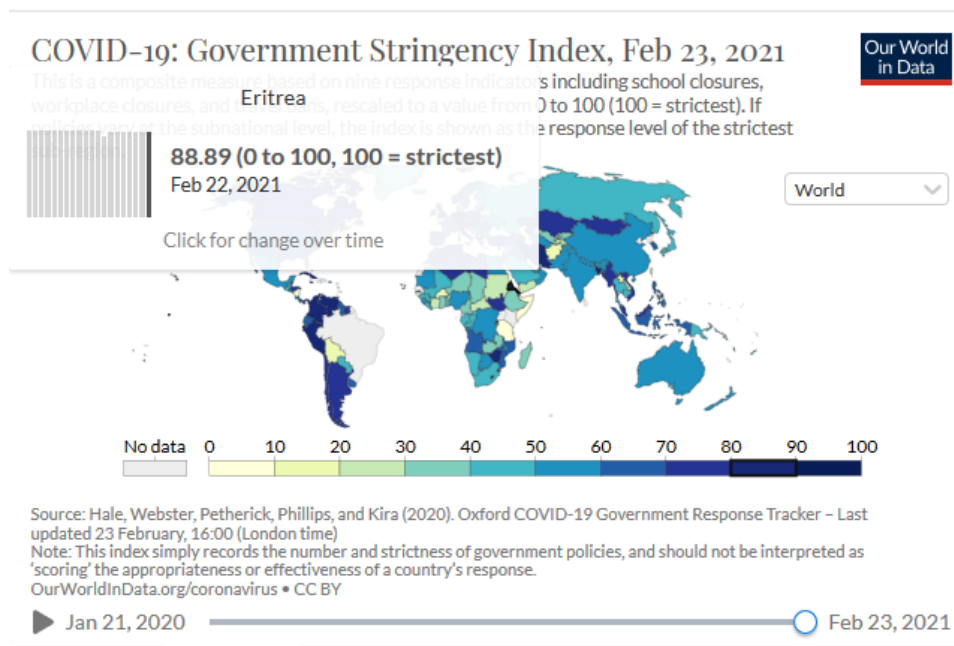


Figura 3. Datos de la dureza de las restricciones en Eritrea debido a la COVID. Fuente. Our World in Data.

Así, Eritrea se encuentra bajo confinamiento absoluto desde el 1 de abril de 2020¹⁰. El transporte público está parado, también el privado, las escuelas están cerradas y nadie

⁷ Disponible en: <https://ourworldindata.org/grapher/covid-stringency-index?stackMode=absolute&region=World>

⁸ ZERE, Abraham T. «Eritrea's deteriorating state», *Africa is a country*, 17/9/2020. Disponible en: <https://africasacountry.com/2020/09/eritreas-deteriorating-state>

⁹ Datos de la página web de WHO dedicada a la COVID-19. Disponible en: <https://covid19.who.int/region/afro/country/er>

¹⁰ DUNCAN, Gillian. «Eritrea to the Philippines: 7 of the world's strictest Covid-19 lockdowns right now», *The National News*, 23/2/2021. Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/health/eritrea-to-the-philippines-7-of-the-world-s-strictest-covid-19-lockdowns-right-now-1.1171439>

puede abandonar su pueblo o ciudad. Además, todos los negocios están cerrados excepto los «servicios comerciales» esenciales, que deben cerrar a las 8 de la tarde todos los días. Incluso el periódico estatal ha dejado de funcionar. Las instituciones gubernamentales han detenido las operaciones de rutina y los eventos no están permitidos. Todas las fronteras permanecen cerradas.

Encontrándose el país en este estado de declive creciente, empeorando su economía a pasos agigantados, llegando incluso al racionamiento de alimentos, teniendo a la población reclusa, salvo al enorme ejército compuesto por la conscripción militar obligatoria, el país inicia su intervención en el conflicto del norte del país vecino.

Conflicto de Tigray

Como ya hemos comentado más arriba, en noviembre de 2020 el Gobierno de Etiopía inició un conflicto armado con la región del norte del país llamada Tigray, en el que, a pesar de negarlo en repetidas ocasiones, se ha involucrado la vecina Eritrea.

El conflicto estalló después de que el Gobierno central atacara al Frente Popular de Liberación de Tigray (FPLT), partido que entonces gobernaba la región antes de ser derrocado por la fuerza, en represalia por una agresión de fuerzas tigrinas a una base del Ejército etíope en ese territorio. Esta represalia se vio justificada por la desobediencia de Tigray a las órdenes recibidas desde Adís Abeba de convocar las elecciones previstas debido a la pandemia.

Después de luchar contra la dictadura militar que gobernó Etiopía en las décadas de 1970 y 1980, el TPLF llegó al poder en 1991 a la cabeza de una coalición gobernante conocida como el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope. La coalición, que constaba de cuatro partidos principales, estaba dividida en gran medida por líneas étnicas y geográficas, y respaldaba un enfoque federalista que otorgaba un poder significativo a las regiones de Etiopía. Las protestas contra el Gobierno obligaron al TPLF dimitir en 2018, allanando el camino para que Abiy, un miembro del grupo étnico oromo, se convirtiera en primer ministro. Poco después, los políticos tigrinos fueron siendo eliminados de sus puestos de poder. El presidente Abiy, paradójicamente, fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en el año 2019 por su trabajo en favor de establecer la paz con su vecina Eritrea.

La región Tigray fue establecida en 1995 como una de las nueve regiones o estados étnicamente diferenciados, denominados *kililoch*, de acuerdo con el ordenamiento político-administrativo del país. Pese a esta organización territorial, el presidente etíope Abiy tiene intención de unificar el país y minimizar la autonomía de los Gobiernos regionales¹¹.

Desde el principio del conflicto, observadores internacionales han acusado de Eritrea de injerencia, llegando Estados Unidos, importante aliado de Etiopía, a declarar en el mes de enero que «todas las tropas eritreas debían abandonar Etiopía de manera inmediata»¹².



Figura 4. Región noreste de Tigray en Etiopía. Como se puede observar, hace frontera con Eritrea, al norte.

A finales del mes de marzo de 2021, el presidente de Etiopía ha comunicado que, en conversaciones con el de Eritrea, este se compromete a retirar sus tropas de Tigray¹³. De esta manera, por primera vez se reconoce la injerencia del Ejército eritreo en el norte

¹¹ WALSH, Declan; LATIF DAHIR, Abdi. «Why Is Ethiopia at War With Itself?: What led Prime Minister Abiy Ahmed to conduct a military campaign in the Tigray region, and what are the potential consequences for Ethiopia and the Horn of Africa?», *The New York Times*, 5/11/2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/11/05/world/africa/ethiopia-tigray-conflict-explained.html>

¹² Ibídem.

¹³ «El primer ministro de Etiopía asegura que las tropas eritreas se retirarán de Tigray», COPE, 26/3/2021. Disponible en: https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/primer-ministro-etiofia-asegura-que-las-tropas-eritreas-retiraran-tigray-20210326_1209235

de Etiopía. Mientras, habitantes de Tigray que huyen a Sudán dan testimonio de posible limpieza étnica contra el pueblo tigrino¹⁴.

Lo que empezó como una disputa política en Etiopía ha derivado, con injerencia de la vecina Eritrea, en una campaña contra la minoría tigrayana, según entrevistas de la Associated Press News con treinta refugiados de este conflicto que han huido a Sudán. El Gobierno etíope de Abiy Ahmed, ganador del Premio Nobel de la Paz, ha sido acusado de aliarse con el grupo étnico de su madre, los amharas, y con soldados de la vecina Eritrea, para reprimir a unos seis millones de personas¹⁵. En esta misma línea, la ONU afirma que los campamentos de refugiados en Tigray han sido completamente destruidos¹⁶.

¿Cómo se explica la intervención de Eritrea en el país que durante años fue su gran enemigo?

Ya no hay dudas de que Eritrea ha participado en el conflicto de la región nortea de Tigray con el Gobierno federal de Etiopía¹⁷. Desde el mes de noviembre de 2020, el Gobierno etíope comenzó una ofensiva militar contra esta región del país por su desobediencia ante el mandato de no celebrar elecciones debido a la pandemia de la COVID-19, aunque el inicio de la ofensiva fue explicado por el primer ministro etíope como una respuesta a un ataque militar del Frente de Liberación de Tigray¹⁸. El conflicto está causando miles de víctimas mortales, y millones de desplazamientos de población a la vecina Sudán.

El Frente de Liberación de Tigray (TPLF) tuvo en sus manos el Gobierno de Etiopía durante cerca de tres decenios. En ellos las relaciones con Etiopía fueron conflictivas. He aquí la posible explicación para la intervención de las Fuerzas Armadas eritreas en

¹⁴ CARA, Anna. «Surgen pruebas de limpieza étnica en Etiopía», *Associated Press*, 4/7/2021. Disponible en: <https://www.msn.com/es-us/noticias/otras/surgen-posibles-pruebas-de-limpieza-c3-a9tnica-en-etio-c3-ada/ar-BB1fp1NV>

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ «La ONU dice que dos campamentos de refugiados en Tigray han sido “completamente destruidos” en la ofensiva», EFE, 26/3/2021. Disponible en: https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/onu-dice-que-dos-campamentos-refugiados-tigray-han-sido-completamente-destruidos-ofensiva-20210326_1209748

¹⁷ Para más información de este conflicto, y como lectura previa recomendada a este documento, ver: PONCELA SACHO, Antonio. *Etiopía 2021, ¿una nueva etapa en la difícil travesía desde «Etiopía» hacia «Pan-Etiopía»?* Documento de Opinión IEEE 20/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEQ20_2021_ANTPON_Etiopia.pdf

¹⁸ WALSH, Declan; LATIF DAHIR, Abdi, *op. cit.*

este conflicto interno etíope. Otra posibilidad podría ser la venganza contra conciudadanos eritreos «traidores», más de 100 000, que huyeron de Eritrea y que se refugiaban en campos en la región de Tigray. Actualmente, todos esos campos de refugiados han quedado completamente destruidos¹⁹.

Por otra parte, la mejora de las relaciones desde la llegada de Abiy Ahmed al poder en Etiopía ha dotado a los puertos eritreos de gran importancia estratégica para su vecino. 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 2000²⁰.

La intervención de Eritrea en el conflicto ha sido negada hasta hace muy poco. Mientras tanto, hemos asistido a un cruce de acusaciones entre partes, afirmaciones de observadores internacionales desmentidas por el Gobierno eritreo, etc. Como todo actualmente, esto ha tenido su reflejo en las redes sociales, grandes forjadoras de opinión, pero también terreno de una guerra de información que se denomina *guerra memética*²¹. He aquí algunos ejemplos:

¹⁹ «Amnistía Internacional denuncia la muerte de “cientos de civiles” por fuerzas eritreas en Tigray», EFE, 27/2/2021. Disponible en: <https://atalayar.com/content/amnist%C3%ADa-internacional-denuncia-la-muerte-de-cientos-de-civiles-por-fuerzas-eritreas-en>

²⁰ PONCELA SACHO, Antonio, *op. cit.*

²¹ La guerra memética es una moderna forma de guerra psicológica e informativa que utiliza la propagación de memes en las redes sociales.



Figura 5. Ejemplo de meme informativo acusando a los Gobiernos de Etiopía y Eritrea de genocidio.

Fuente. Twitter.



Figura 6. Ejemplo de meme calificando la información del partido de Tigray de mentiras.

Perspectiva de futuro

Con respecto al conflicto en la región de Tigray, cabe esperar que este termine con la derrota o desaparición del pueblo tigrino, sin mayores consecuencias que quizá un posible embargo o castigo internacional contra Etiopía. La comunidad internacional está centrada en su propio problema de seguridad sanitaria y en conflictos armados de mayor envergadura.

Con respecto a las relaciones entre Etiopía y Eritrea, cabe esperar una mayor estabilidad en la frontera que comparten al eliminar la amenaza común que supone la oposición de Tigray y también mayores alianzas, de manera que el primero recupere una inestimable salida al mar. A cambio, el Gobierno eritreo probablemente reciba beneficios, ya sean de tipo económico, político o militar.

Las perspectivas para el pueblo eritreo no son halagüeñas. El cierre absoluto del país, los crecientes problemas económicos, la esclavitud del servicio militar, etc. no harán sino que el país ahonde más en su pobreza y su población siga buscando una huida al precio que sea.

*Blanca Palacián de Inza**

Analista del IEEE

21/2021

26 de mayo de 2021

José Luis Pontijas Calderón

**Un nuevo enfoque sobre la
contención occidental frente a
Rusia**

Un nuevo enfoque sobre la contención occidental frente a Rusia

Resumen:

El conjunto de medidas e iniciativas puestas en marcha por la OTAN, a las que complementan las diseñadas por la Unión Europea, frente a política exterior rusa en Europa, está siendo calificado por muchos analistas y académicos occidentales como nueva política de contención, o «neocontención». Dicha denominación nos remite al análisis y recomendaciones que George F. Kennan realizó al comienzo de la Guerra Fría, sobre la amenaza soviética y la política exterior que se debía practicar para oponerse a ella. El presente documento se pregunta si el análisis que se hizo entonces tiene aplicaciones en la situación actual y cuáles son las lecciones que se pudieran obtener.

Palabras clave:

OTAN, Rusia, Unión Europea, disuasión, George F. Kennan, Guerra Fría, neocontención.

***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 new approach to Western containment versus Russia

Abstract:

The package of measures and initiatives launched by NATO, complemented by those designed by the European Union, in the face of Russian foreign policy in Europe, is being described by many Western analysts and academics as a new policy of containment, or 'neocontention'. This name refers us to George F. Kennan's analysis and recommendations at the beginning of the Cold War on the Soviet threat and foreign policy that had to be played to oppose it. This document asks whether the analysis that was done then has applications in the current situation, and what lessons could be obtained from it.

Keywords:

NATO, Russia, European Union, deterrence, George F. Kennan, Cold War, neocontention.

Introducción

Suele resultar característico de cada generación pensar que los desafíos a los que se enfrenta son muy diferentes a los que le precedieron. Sin embargo, ante lo que la OTAN y la Unión Europea (UE) consideran como la nueva amenaza que hoy en día representa Rusia para el bloque occidental, hay quien preconiza una vuelta a la estrategia de contención que en su día se puso en práctica frente a la expansión del dominio de la Unión Soviética y del bloque comunista. Podríamos preguntarnos si la situación es la misma hoy en día y, por lo tanto, si la misma receta produciría también resultados satisfactorios. Para poder responder, conviene analizar la citada estrategia en su contexto, para extraer las lecciones aprendidas y ver cuáles serían aplicables a la situación actual.

La estrategia de contención

Al comienzo de la Guerra Fría, Estados Unidos (EE. UU.) decidió diseñar una estrategia basada en las ideas contenidas en el denominado *long telegram*¹, un mensaje del diplomático George F. Kennan destinado entonces en la delegación estadounidense en Moscú, así como en un artículo posterior publicado en la revista *Foreign Affairs* y que firmaba como «Mr. X»², en los que exponía lo que debía ser la política exterior de Washington frente a lo que él consideraba el peligro del expansionismo soviético. Kennan pensaba que la Unión Soviética no se lanzaría a una conquista aventurada (como lo había hecho la Alemania nazi), sino que respondería más a una lógica de fuerza, avanzando donde le fuera posible, pero retrocediendo allá donde encontrara una firme resistencia.

Dicho razonamiento dio lugar al establecimiento de la denominada «estrategia de contención», que, liderada por EE. UU., fue apoyada y practicada por todo el bloque occidental y sus aliados en Asia, Iberoamérica y África. La citada estrategia no requería, en principio, de grandes fuerzas militares, ya que, para Kennan, era más importante usar los instrumentos de las esferas diplomática, económica, social e, incluso, psicológica. De

¹ *Telegram, George Kennan to George Marshall («Long Telegram»)*. Disponible en: http://www.trumanlibrary.com/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/6-6.pdf (Consultado el 25 de junio de 2020).

² Kennan, George F. «The Source of Soviet Conduct», *Foreign Affairs* (25) 1947. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct> (Consultado el 25 de junio de 2020).

hecho, en sus escritos advertía de la habilidad soviética (comunista) para minar la confianza de la opinión pública, exacerbando las divisiones políticas entre los Estados y dentro de ellos, mediante la propaganda y la subversión. Para contrarrestarlas, era importante mejorar las condiciones socioeconómicas, proyectando una imagen de confianza ciudadana en el sistema político de cada nación.

Así, el Plan Marshall (1948) tenía como objetivo la recuperación económica de Europa occidental, lo que contribuiría a neutralizar la propaganda y facilitar la lucha contra la subversión (al disponer de mayores recursos), aumentando la resiliencia de las sociedades occidentales, haciéndolas menos permeables a la agitación proveniente del bloque comunista.

Pero, en poco tiempo, la estrategia de la contención se vio obligada a elevar de manera drástica su perfil militar. El bloqueo de Berlín y el posterior establecimiento del Telón de Acero, el desarrollo de armamento nuclear por parte de los soviéticos, la caída de China en el bloque comunista, la guerra de Corea, etc., forjaron la idea de que la contención, si no estaba respaldada por una superioridad militar asertiva y cuantificable, no resultaría creíble por sí misma. Inmediatamente, se produjo una carrera armamentística, con especial énfasis en las armas nucleares y sus vectores de proyección, lo que requirió abultados presupuestos de defensa, junto a estrategias y doctrinas de empleo agresivas.

A partir de ese momento, todo el esfuerzo occidental, capitaneado por EE. UU., estuvo dirigido a contener el expansionismo soviético y/o comunista, relegando a un segundo plano las otras herramientas que Kennan estimaba que se debían poner en práctica simultáneamente y que, según él, debían llevar la voz cantante.

El estado actual de la amenaza

Son muchos los analistas occidentales que ven similitudes entre la amenaza que la Unión Soviética supuso en su momento y la que representaría la Rusia de hoy en día:

- Los líderes de uno y otro lado se califican unos a otros como adversarios, adoptando la narrativa de «la amenaza» que el contrario supone para sus respectivos ámbitos de seguridad y defensa.
- Entonces, como ahora, se muestra una clara hostilidad hacia el bloque occidental alimentada por la tradicional preocupación rusa de mantener aéreas tapón entre

sus fronteras y las de la OTAN, lo que a su vez realimenta su autoaislamiento político.

- La amenaza rusa es también de índole política, ya que buscaría debilitar la coherencia y cohesión de la OTAN y de la UE, contribuyendo a fracturar el área euroatlántica, ya sea mediante la creación de líneas de división o ahondando y ensanchando las que se vayan produciendo. Evidentemente, ya no estaría impulsada por la idea mesiánica de extender el comunismo, sino por el pragmatismo geoestratégico, bastante más efectivo a la hora de aprovechar las debilidades del adversario, contribuyendo a minar la confianza de las sociedades occidentales en sus sistemas políticos y practicando la disrupción en sus procesos. De esta manera, si bien no buscaría ya fomentar revoluciones a lo largo y ancho del globo, sí pretendería el debilitamiento de las sociedades occidentales, para disminuir su resiliencia.
- No parece que Moscú represente una amenaza existencial de invasión militar en Europa Central y Balcanes, pero considera esencial para su seguridad nacional mantener una esfera de influencia en el área. Sin embargo, la amenaza contra los Estados bálticos sí parece más probable, como ya ha demostrado en Georgia, en 2008, y en Ucrania, en 2014 (aunque dichas incursiones muy posiblemente pudieran haber sido provocadas para evitar su ingreso en la Alianza Atlántica, imposible mientras sostengan conflictos en su interior, tal y como exige el Tratado de Washington).
- Los resultados de la intervención rusa en Siria han demostrado su capacidad de empleo de la herramienta militar. Las constantes provocaciones en el espacio aéreo occidental y sus mares, junto a diversos ataques cibernéticos, refuerzan dicha visión.
- Además, su demostrada capacidad de prevalecer integrando el amplio espectro de actividades que engloban la denominada «amenaza híbrida» (militares, diplomáticas, económicas, cibernéticas, operaciones de información, etc.), todas ellas por debajo del umbral del conflicto abierto, la convierten en un adversario de consideración.
- Durante la Guerra Fría, los partidos políticos afines eran los peones que Moscú empleaba para penetrar en las sociedades occidentales. En la actualidad, también existe un espectro político susceptible de penetración por parte de sus

operaciones de información³, aunque más amplio y diverso, yendo desde partidos políticos de extrema derecha hasta movimientos antisistema en la extrema izquierda. Sus audiencias prestan oídos a teorías de conspiración, noticias falsas y el cuestionamiento de hechos reales, contribuyendo a la polarización política occidental y a minar la confianza en sus instituciones y sistemas. Estas medidas se conjugan y potencian de manera inteligente con las oportunidades e impunidad que brinda el ciberespacio, con la ventaja que otorga la dificultad de atribución.

- Pero la más preocupante de las similitudes resulta en la reaparición de conflictos por delegación (*proxy conflicts*), en los que terceros actores se enfrentan entre sí, apoyados por uno u otro lado. A nadie se le escapa que el peligro que ello conlleva es, además de la progresiva desestabilización de zonas regionales que pueden arrastrar a más actores dentro del Maelstron, la posibilidad de una escalada militar descontrolada, que acabe desembocando en un conflicto entre grandes potencias.

Es evidente que las citadas similitudes palidecen cuando ponemos, negro sobre blanco, la enorme disparidad de recursos entre el bloque occidental y Rusia, en términos económicos, diplomáticos, demográficos, militares y tecnológicos (por citar los más relevantes). Además, Rusia ya no es la potencia predominante en Asia, puesto del que ha sido desplazada por China. Pero, aun así, Rusia sigue siendo capaz de contrarrestar e incluso superar a los occidentales en las aéreas geográficas de su periferia, es una de las dos superpotencias nucleares del mundo, tiene poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, sus capacidades tecnológicas le permiten disponer de recursos ingentes en el ciberespacio (lo que le proporciona un alcance global) y la sitúan entre los actores más destacados en el espacio exterior.

Pero incluso si aceptamos la retórica de que hemos regresado en cierta manera a una situación que nos remite a la Guerra Fría, los contextos doméstico y global son muy diferentes a los de dicho periodo. A pesar de las narrativas divergentes y enfrentadas, con imposición de sanciones y contrasanciones, es innegable la enorme interconexión entre Occidente y Rusia, y de ambos con China, a nivel comercial, económico, energético, cultural, etc. De hecho, las retóricas enfrentadas en los debates ideológicos sobre derechos humanos, democracia, derecho internacional, ciberseguridad, etc., están

³ Operaciones semejantes a las que la OTAN contempla en su Estrategia de Comunicación, y distintas del concepto de las operaciones que INFOOPS coordina en el nivel militar.

muy lejos del abismo ideológico que separaba los bloques de la Guerra Fría. También se está cooperando en muchos campos (terrorismo, tecnología espacial, delincuencia organizada, tráfico de armas, proliferación nuclear, etc.) a nivel global y regional. Y esta cooperación se sigue produciendo a pesar del clima de deterioro progresivo que se da en las relaciones políticas, porque la economía global y la mundialización obligan a Occidente y a Rusia a estar mucho más conectados y, por lo tanto, a ser interdependientes. Un ejemplo claro de esto es la compra y utilización de la vacuna rusa por parte de miembros de la Unión Europea, a pesar de la reticencia inicial de Bruselas para reconocer sus méritos⁴; o la dependencia energética de los países del centro y este de Europa.

Por otro lado, entre los aliados y socios occidentales podemos apreciar diversidad de opiniones con respecto a la política a seguir con Rusia. Están aquellos que la consideran una amenaza existencial (fundamentalmente los que poseen frontera común con la gran potencia y no pertenecen a su esfera), entre los que destacan los países bálticos y Polonia, apoyados firmemente por EE. UU. y Reino Unido. Pero también hay voces discrepantes, como las de Francia y Alemania (con claros intereses económicos de esta última), que propugnan un mayor diálogo y cooperación con Moscú, que propicie la distensión, rechazando la retórica de una nueva Guerra Fría. Pero incluso aquellos aliados que no perciben una amenaza directa reconocen que se debe practicar una cierta contención, por la importancia de tranquilizar y asegurar la solidaridad atlántica a los vecinos más próximos al gigante ruso.

Una nueva forma de contención: la neocontención

Así pues, desde el punto de vista puramente militar, Rusia representa una cierta amenaza regional en Europa, que por lo tanto requiere un nivel adecuado de disuasión del mismo carácter. Así lo ha sabido reconocer la OTAN, que desde 2014 (inmediatamente después del desencadenamiento del conflicto híbrido en el Dombas y la anexión de Crimea) ha puesto en marcha una panoplia de iniciativas militares de

⁴ HOSA, Joanna. «Sputnik in Europe: What Russia's vaccine could mean for European health sovereignty», *ECFR*, 29 de marzo de 2021. Disponible en: https://ecfr.eu/article/sputnik-in-europe-what-russias-vaccine-could-mean-for-european-health-sovereignty/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=ecfr_general_newsletter, (Consultado el 15 de mayo de 2021).

respuesta inmediata y de medidas de reorganización interna. El objetivo de todo ello es elevar el coste que le supondría a Rusia cualquier aventura militar en los países bálticos y Polonia (o en cualquier otro lugar de la Alianza), asegurando también la solidaridad de la organización atlántica a dichos aliados en caso de agresión.

No es nuestro objetivo analizar las citadas iniciativas y medidas llevadas a cabo por la Alianza, y de la que existen numerosos estudios. Todas ellas van orientadas por la idea que, desde 2014, las ha ido impulsando en el seno de la OTAN a medida que las acciones que se imputan al otro lado (ciberataques, incursiones aéreas y marítimas, financiación de partidos y líderes políticos, propagación de noticias falsas, disrupción de procesos electorales, maniobras militares masivas en áreas geográficas próximas...) se han ido produciendo e incrementando: la necesidad de mostrar firmeza ante lo que se considera una reactivación de la amenaza proveniente del este. El paquete de medidas e iniciativas enfocadas a mostrar la citada firmeza se viene denominando por números analistas occidentales como la nueva política de contención, o directamente «neocontención».

Pero donde también se está jugando una parte muy importante de la partida (quizá la más importante) es en la resiliencia de las sociedades occidentales y en su capacidad para actuar de manera cohesionada interna y externamente, es decir, precisamente donde las herramientas que Kennan consideraba esenciales, debían jugar su papel. Porque gran parte de la resiliencia occidental frente a la disrupción externa depende de la habilidad para combatir en la guerra de la información, desmontando las noticias falsas, las teorías conspirativas y los mitos creados para minar la confianza y la cohesión de las sociedades. Es aquí donde se precisa una mayor cooperación con el otro gran actor geopolítico europeo, la Unión Europea, ya que entre ambos se puede crear una sinergia mucho mayor de la que hasta ahora se ha venido produciendo⁵. Aunque tampoco es objeto de nuestro análisis, es evidente que la UE está aportando un conjunto de herramientas en el ámbito no militar (diplomáticas, económicas, regulatorias, legislativas, policiales, etc.) de las que no dispone la OTAN. La cooperación entre ambas

⁵ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *El concepto de resiliencia en la OTAN y en la UE: espacio para la cooperación*. Documento de Análisis 65/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA65-2017_Resiliencia_OTAN_UE_JLPC.pdf (Consultado el 25 de junio de 2020).

organizaciones occidentales conseguiría aunar a la mayoría de los países europeos que no pertenecen a la esfera de control rusa, junto a EE. UU. y Canadá.

Los componentes imprescindibles: entender al adversario y paciencia estratégica

Aun sumando a la disuasión militar puesta en práctica por la OTAN y las enormes capacidades generadas por la UE, nos faltarían dos elementos fundamentales para que la neocontención estuviera adecuadamente diseñada: entender la situación interna rusa y practicar la «paciencia estratégica». De nuevo tenemos que remitirnos a una lectura cuidadosa de lo que Kennan aconsejaba hace más de setenta años, cuando afirmaba que Occidente debía llevar el control de la agenda, concienciados de que el desafío debía ser resuelto evitando un conflicto militar generalizado. El diplomático estadounidense estaba convencido de que la disuasión sería la política más efectiva para prevenir un gran conflicto. Pero, para evitar esto último, era fundamental no responder innecesariamente o de manera desproporcionada a cada envite soviético, por muy intolerable que pudiera parecer. El objetivo era evitar que una sobre-reacción aliada pudiera empujar al Kremlin a una situación tal que le forzara a una escalada, por temor a crear una situación interna que así lo impusiera. Este es un punto importante y de difícil calibración, es decir, saber discernir gestos políticos histriónicos o iniciativas que intentan mostrar una pretendida fortaleza militar, económica o diplomática, de una verdadera amenaza. Una política occidental de ojo por ojo, como respuesta a cualquier medida tomada por Moscú, podría correr el riesgo de situar a Rusia o a su líder, entre la espada y la pared, obligándole a mantener el pulso subiendo la apuesta, aunque el sentido común aconseje lo contrario. Porque, si bien el Kremlin estaría dispuesto a aplicar cierta flexibilidad desistiendo allá donde encuentre resistencia firme, de ningún modo lo haría si ello afectase a su prestigio interno, lo que podría forzarle a una escalada.

Este último punto es de gran importancia, porque la situación hoy en día es muy similar, pero mucho más crítica que entonces. A medida que Rusia se convierte cada vez más en un proyecto personal de un solo líder rodeado de una estrecha camarilla, que a su vez se apoya en una pirámide de cooptación socio-económico-política, el prestigio del líder y de las consecuencias de las decisiones que este tome, se vuelven más crítico.

Esto es especialmente delicado, debido a la dificultad de controlar la opinión pública, por el amplio alcance de las redes sociales, a pesar de la férrea supervisión que se puede intentar ejercer sobre el ciberespacio en el que estas se desenvuelven.

Resulta, por lo tanto, de la mayor importancia que el bloque occidental se mantenga en una posición serena y sobria ante lo que pudiera percibirse como provocaciones y amenazas rusas. Así, las reacciones ante dichas provocaciones se deben expresar de tal manera que dejen siempre espacio para una retirada que no dañe de manera sustancial su prestigio interno, ya sea ante la opinión pública rusa o la confianza de aquellos en los que se apoya su estructura de poder. Siguiendo los consejos de Kennan, Occidente debe volver aplicar la paciencia estratégica, a la espera de que las propias contradicciones internas y/o externas obliguen al adversario a tomar el camino de la distensión.

Porque dichas contradicciones siguen existiendo: su sociedad está fragmentada; los problemas estructurales siguen lastrando su economía, que sigue fuertemente sujeta a los vaivenes de los precios del petróleo y el gas; cualquier revés militar de trascendencia podría traducirse en una caída drástica del prestigio del líder... No podemos olvidar que gran parte de la popularidad que apuntaló al presidente Putin fue precisamente adquirida enfrentándose a Occidente en Ucrania y Siria⁶.

En este sentido, estamos viendo que las iniciativas militares puestas en funcionamiento por la OTAN y las sanciones económicas levantadas por la UE buscan precisamente mostrar firmeza y contención, evitando provocaciones innecesarias que pudieran reforzar un relato victimista de pretendida amenaza, que justifique una escalada. Es esencial continuar por este camino, manteniendo un adecuado equilibrio entre la necesidad de mostrar un frente común cohesionado y firme que haga creíble la disuasión, mientras se mantienen abiertos los canales de comunicación, para ser capaces de establecer acuerdos selectivos de cooperación en aquellos asuntos que se consideren de beneficio mutuo y solucionar las disputas y los encontronazos que con seguridad se seguirán produciendo. Todo ello con el objetivo último de posibilitar la distensión e incluso la reconciliación, cuando las circunstancias así lo permitan.

⁶ TREISMAN, Daniel. «What you need to know about Putin's popularity», *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/02/07/what-to-know-about-putins-popularity/> (Consultado el 25 de junio de 2020).

Mantener dicho equilibrio no será una tarea fácil. Siempre habrá, como los hay hoy en día, halcones políticos y militares, e intereses de lobbies económicos en ambos lados que presionarán para la puesta en práctica de políticas más agresivas, aduciendo que lo contrario será entendido por el adversario como un signo de debilidad y aquiescencia ante los hechos consumados. Es importante para los occidentales tener en cuenta que, dada la disparidad de recursos entre Rusia y Occidente, antes mencionada, las respuestas o provocaciones rusas, por amenazadoras que pudieran parecer en principio, no son sino una muestra de su debilidad, intentando mostrar firmeza ante los que reconocen como más poderosos.

Por otro lado, asumir que el régimen actual ruso colapsará fácilmente por la presión interna y los deseos de alcanzar una democracia de estilo occidental, es una posibilidad que debería ser descartada como premisa de cálculo estratégico. En primer lugar, Occidente debe reprimir cualquier tentación de interferir en los asuntos internos rusos, porque la reacción que podría provocar sería precisamente la contraria, al alimentar el relato de la amenaza occidental, reforzando así la pirámide de poder. Además, la historia rusa, de la que con razón se sienten orgullosos, demuestra que es una nación que ha sobrevivido durante siglos a crisis, guerras, revoluciones, hambrunas, purgas genocidas e invasiones, renaciendo de sus cenizas con sorprendente rapidez. Debemos recordar que, para muchos rusos, democracia va unida a inestabilidad, penuria económica y humillación nacional, por lo que no es fácil que el advenimiento de la democracia llegue por presiones sociales a la búsqueda de mejoras económico-sociales. El pueblo ruso ha demostrado a lo largo de su historia una resiliencia de difícil comparación y, desde luego, muy superior a las sociedades occidentales actuales, por lo que no colapsará fácilmente a pesar de las graves penurias que se vea obligado a arrostrar.

Sin embargo, la Federación Rusa actual sigue sufriendo algunas de las vulnerabilidades de su predecesora soviética, quien se vio obligada a negociar y, en última instancia, colapsó cuando no pudo permitirse financiar la costosísima carrera armamentística con EE. UU., en particular, y Occidente, en general. La Rusia actual es vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo y el gas fundamentalmente, y necesita la inversión occidental (incluyendo el levantamiento de las sanciones económicas que pesan sobre ella) y el acceso a sus mercados, para impulsar y sostener su economía.

Por lo tanto, la fórmula para Occidente podría ser paciencia estratégica, junto a firmeza, contención y sobriedad, evitando interferir en los asuntos internos rusos. El éxito del

bloque occidental residiría así en mantener su cohesión interna frente a la política de «divide y vencerás», evitando las iniciativas aisladas que pudieran buscar ganancias parciales, pero también en que dicho enfoque sea consistente a largo plazo y abarque muchos sectores de la vida política y social occidentales, que ofrezca una alternativa atractiva e incuestionable en lo social, en lo económico y en lo político. Así, la neocontención, citando al propio Kennan, se llevaría a cabo más a través de la reafirmación de los valores de libertad y prosperidad que caracterizan a las potencias occidentales, que en diseñar respuestas directas a las iniciativas rusas, mientras sus propias debilidades actúan en su contra.

Conclusiones

Ante la situación de tensión que se lleva produciendo entre el bloque occidental y Rusia a partir de 2008, y especialmente desde 2014, con la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea, tanto la OTAN como la UE han puesto en marcha una serie de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares cuyo objetivo es mostrar un frente firme y cohesionado que disuada de cualquier posible amenaza potencial. Parece que la evaluación que realizó el diplomático estadounidense George F. Kennan al comienzo de la Guerra Fría sobre la política exterior soviética, junto con las recomendaciones para diseñar una política exterior occidental que la contuviera, resultan valiosas aún hoy en día para los políticos occidentales frente al desafío actual ruso.

Porque, si bien Rusia es con diferencia mucho más débil, en términos económicos y demográficos, que el bloque occidental, eso no significa que no sea capaz de actuar con efectividad en su entorno geográfico y en el ciberespacio, ámbito este último que le proporciona además alcance global y capacidades casi ilimitadas, para poder llevar a cabo una política de hechos consumados, respaldada por su enorme poderío nuclear y su bien engrasada herramienta militar.

La respuesta occidental, enmarcada en lo que se viene denominando «neocontención», siguiendo los principios enunciados por Kennan, debería estar regida por los principios de autocontención, sobriedad y proporcionalidad. Su objetivo último sería alcanzar la normalización de relaciones, lo que precisa la difícil tarea de romper los muros que abran el camino hacia la distensión. Para ello se estima importante mantener una postura firme y cohesionada, evitando reaccionar ante cualquier provocación que no represente una

amenaza cierta, que pudiera situar a quienes toman las decisiones en el Kremlin en un callejón sin salida, que les fuerce a una escalada peligrosa para todos y de final incierto.

Si bien la OTAN y la UE ya cooperan en la búsqueda de una sinergia que resulta imprescindible por su complementariedad, esta precisa que se agilicen más plataformas que la conviertan en un tándem mucho más efectivo que refuerce sólidamente la nueva política de contención, la neocontención, que Occidente ha decidido aplicar con Rusia.

Una neocontención que practique la paciencia estratégica, es decir, aplicada a largo plazo, manteniendo abiertos canales suficientes de comunicación y cooperación en asuntos de mutuo interés. Dicha neocontención debería estar basada en dos pilares fundamentales: la defensa del modelo político occidental y sus enormes ventajas en lo económico, social, cultural, individual, etc., mientras se neutralizan los mensajes que tratan de explotar las fallas del sistema creando división entre los componentes del marco atlántico de seguridad; por otro lado, demostrar cohesión y firmeza ante cualquier amenaza militar, pero también autocontención, evitando caer en una competición ojo por ojo, que pudiera desembocar en una espiral descontrolada. Todo ello, a la espera del momento en el que las contradicciones y debilidades internas rusas la sitúen en una posición tal, que se vea obligada a buscar el diálogo y la distensión.

José Luis Pontijas Calderón

Coronel de Artillería, DEM

Analista de Seguridad Euroatlántica en el IEEE

Doctor en Economía Aplicada (Universidad Alcalá de Henares)

22/2021

26 de mayo de 2021

Mar Hidalgo García

**Siria: un desafío para la
Organización para la Prohibición
de las Armas Químicas (OPAQ)**

**Siria: un desafío para la Organización para la Prohibición de las
Armas Químicas (OPAQ)**

Resumen:

Entre los días 20 y 22 de abril de este año, se celebró la segunda parte de la 25.^a Conferencia de los Estados Partes de la Convención para la Prohibición de Armas Químicas (CAQ).

En esta conferencia se tomaron importantes decisiones, con unas consecuencias muy relevantes desde el punto de vista geopolítico. Una de ellas hace referencia a la retirada de los derechos y privilegios de Siria dentro de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), que es la organización encargada de velar por el cumplimiento de los requisitos de la CAQ. Se trata de una decisión sin precedentes, que viene a resaltar el compromiso firme de la OPAQ de eliminar el uso de armas químicas por cualquier actor, bajo cualquier circunstancia, en cualquier lugar.

Palabras clave:

Armas químicas, CAQ, OPAQ, Siria, sarín, cloro.

***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.

Syria: a challenge for the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

Abstract:

Between April 20th and 22nd of this year, the second part of the 25th Conference of the States Parties to the Convention for the Prohibition of Chemical Weapons (CWC) was held.

Important decisions were made at this conference with very relevant consequences from a geopolitical point of view. One of them refers to the withdrawal of the rights and privileges of Syria within the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), which is the organization in charge of ensuring compliance with the requirements of the CWC. This is an unprecedented decision, which underscores the commitment of the OPCW to eliminate the use of chemical weapons by any actor, under any circumstance, anywhere.

Keywords:

Chemical weapons, CWC, OPCW, Syria, sarin, chlorine.

Introducción

Entre los días 20 y 22 de abril de este año se celebró la segunda parte de la 25.ª Conferencia de los Estados Partes de la Convención para la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Uso de Armas Químicas (CAQ).

En esta conferencia se tomaron importantes decisiones con unas consecuencias muy relevantes desde el punto de vista geopolítico. Una de ellas hace referencia a la retirada de los derechos y privilegios de Siria en la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), que es la organización encargada de velar por el cumplimiento de los requisitos de la CAQ. Se trata de una decisión sin precedentes, que viene a resaltar el compromiso firme de la OPAQ de continuar su actividad para eliminar el uso y fabricación de armas químicas por cualquier actor, bajo cualquier circunstancia, en cualquier lugar.

La adhesión de Siria a la convención fue fruto de la respuesta diplomática acordada entre Rusia y EE. UU. tras los continuos ataques químicos indiscriminados que se estaban produciendo en distintas partes del país desde el inicio del conflicto en 2011, cuyo incidente más grave se produjo en Ghouta el 21 de agosto 2013, con la dispersión de gas sarín, ocasionando una cifra cercana al millar de víctimas¹. Este incidente marcó la línea roja que había establecido el presidente Obama para determinar la intervención en territorio sirio. Sin embargo, la respuesta no fue militar, sino que se buscó una solución diplomática que consistía. EE. UU. y Rusia acordaron que la mejor opción era obligar a Siria a adherirse a la CAQ para que su arsenal químico sirio estuviera bajo control internacional y, para ello, firmaron el denominado Framework for Elimination of Chemical Weapons in Syria.

Siguiendo un proceso acelerado, el 14 de octubre de 2013 Siria se convirtió en el Estado parte número 190 de la CAQ. No obstante, y debido al peligro real existente por la presencia y empleo de armas químicas en territorio sirio, algunas de las disposiciones de esta convención ya habían comenzado a implantarse unos días antes para acelerar el proceso de verificación y eliminación del armamento químico.

Esta adhesión obligaba a Siria a declarar su arsenal químico, a no utilizarlo y a destruirlo de forma veraz, transparente y verificable en unos plazos máximos establecidos y que deberían culminar en junio de 2014. El Gobierno sirio aceptó las estrictas condiciones

¹ Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Syrian-Chemical-Weapons-Activity> (Fecha de consulta: 21 de mayo de 2021).

porque, además, la decisión de adhesión a la CAQ contaba con el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante la aprobación de la Resolución 2118 (2013), que permitía aprobar medidas de sanción o coacción conforme al capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas si el Gobierno sirio incumplía alguna parte del tratado.

Siria presentó su declaración de posesión de armas químicas e instalaciones según los requisitos establecidos por la CAQ. La labor de destrucción de las armas químicas declaradas se llevó a cabo siguiendo un procedimiento multilateral sin precedentes que requirió la colaboración y un apoyo internacional operativo, logístico y financiero.

El proceso de destrucción de las armas químicas declaradas inicialmente por Siria —y que se dio por concluido en septiembre de 2014— puede considerarse un éxito de la comunidad internacional, ya que transcurrió de forma rápida y segura en medio del conflicto bélico. Sin embargo, el continuo uso de armas químicas en el conflicto sirio después de esa fecha indica que la declaración inicial de Siria era incompleta².

Los informes ofrecidos durante los últimos años por varios equipos de investigación establecidos tanto en el seno de la ONU como, posteriormente, dentro de la propia OPAQ —que indican que el Gobierno sirio sigue estando en posesión de armas químicas y con capacidad de producción— han puesto de manifiesto que la declaración que realizó siria en su adhesión no fue completa.

La falta de respuesta por parte de Siria para declarar el armamento químico que posee en la actualidad y la evidencia— proporcionada por los informes realizados por el Equipo de Investigación e Identificación de la OPAQ (IIT, por sus siglas en inglés)— sobre el empleo de armas químicas en el conflicto sirio tras su adhesión, ha provocado la toma de una decisión sin precedentes en el seno de la Conferencia de Estados Partes de la CAQ: la retirada de sus derechos y privilegios dentro de la organización. Esta decisión ha producido una división dentro de los Estados partes de la Convención: los que consideran que la OPAQ sale reforzada como garante de un mundo libre de armas químicas y los que consideran que la OPAQ se ha convertido en un instrumento político de determinadas potencias.

² Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2021/sc14458.doc.htm> (Fecha de consulta: 18 de mayo).

La 25.ª Conferencia de los Estados Partes: una decisión sin precedentes

La 25.ª Conferencia de los Estados Partes de la CAQ se realizó en dos sesiones como consecuencia de la pandemia por el coronavirus. La primera tuvo lugar el 30 de noviembre de 2020; la segunda, del 20 al 22 de abril de 2021. En esta última sesión —a la que asistieron 149 Estados partes de los 193 que han ratificado la convención— se ha tomado la importante decisión de eliminar los derechos y privilegios de Siria dentro de la OPAQ, lo que supone no poder votar en la Conferencia de los Estados Partes, no tener acceso al Consejo Ejecutivo de la OPAQ y la retirada de su oficina dentro de la sede la Organización, situada en La Haya. No obstante, Siria tendrá derecho a hablar en los órganos de decisión, como la Conferencia de los Estados Partes y el Consejo Ejecutivo.

Para la toma de esta decisión³ —propuesta por Francia— se ha aplicado el apartado 2 del artículo XII de la CAQ, que establece:

«Si un Estado parte al que el Consejo Ejecutivo haya solicitado que adopte medidas para remediar una situación que suscite problemas con respecto al cumplimiento, no atiende la solicitud dentro del plazo especificado, la Conferencia podrá, entre otras cosas, por recomendación del Consejo Ejecutivo, restringir o dejar en suspenso los derechos y privilegios que atribuye al Estado Parte la presente Convención hasta que adopte las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que haya contraído por ella».

Se trata de una decisión sin precedentes, motivada por la falta de respuesta por parte del Gobierno sirio a las reclamaciones realizadas por la OPAQ para explicar las discrepancias, faltas e inconsistencias que existen entre las armas químicas e instalaciones declaradas inicialmente y la situación actual, según las informaciones aportadas por el Equipo de Asesoramiento para la Declaración (DAT, por sus siglas en inglés)⁴ y las evidencias que se recogen en los dos informes realizados por el equipo de IIT de la OPAQ sobre la utilización y autoría de algunos ataques químicos producidos durante el conflicto.

³ Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/04/c25dec09%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

⁴ Este equipo se estableció en 2014 para asesorar y ayudar a las autoridades sirias en la resolución de las inconsistencias de la declaración inicial de posesión de armas químicas e instalaciones relacionadas.

El primer informe del IIT⁵ se dio a conocer el 8 de abril de 2020⁶. En él se establece que existía una base razonable para creer que las fuerzas aéreas sirias habrían llevado a cabo dos ataques con sarín el 24 y el 20 de marzo de 2017 al sudeste de Ltamenah, y un ataque con cloro el 25 de marzo sobre un hospital de esta misma localización.

Con las evidencias aportadas en este informe, en julio de 2020, el Consejo Ejecutivo de la OPAQ —conforme al artículo VIII de la convención— otorgó un plazo de noventa días para que Siria explicara la posesión y uso de armas químicas en su territorio, así como la información requerida sobre la actividad de determinadas instalaciones en las que existen evidencias de tener capacidad de producción de armas químicas a pesar de la opinión contraria de Siria⁷.

Desde su adhesión en 2013, Siria ha corregido su declaración inicial en 17 ocasiones a medida que el DAT encontraba evidencias de incumplimiento. Entre las diferencias entre lo encontrado y lo declarado inicialmente por Siria, y que han sido ya solventadas, se encuentran⁸:

- Una instalación adicional de producción de armas química.
- Cuatro instalaciones de investigación y desarrollo, que incluyen dos sitios dentro del Centro de Estudios Científicos y de Investigación (SSRC, por sus siglas en inglés).
- Cinco agentes de guerra química no declarados previamente.
- Varios miles de municiones químicas de gran calibre, así como información adicional sobre ciertas partes del programa sirio de armas químicas.

Sin embargo, quedan diecinueve cuestiones por resolver y sobre las que Siria no ha dado una respuesta, entre las que cabe destacar⁹:

- Varios cientos de toneladas de armas químicas y miles de municiones que Siria declaró haber destruido o utilizado antes de su adhesión pero que todavía no han podido ser verificadas por la OPAQ.

⁵ Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2020/04/s-1867-2020%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

⁶ Ibídem.

⁷ Decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ, EC-94/DEC2. (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2021).

⁸ Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/03/ec96dg17%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

⁹ Ibídem (Fecha de consulta: 19 de mayo de 2021).

- Presencia de tres agentes químicos no declarados y que ha sido encontrados en muestras recogidas por el DAT.
- Declaración incompleta e inexacta de las actividades que llevan a cabo en el SSRC.
- Cantidades significantes de agentes químicos cuya producción en determinadas instalaciones todavía no ha sido declarada.

Transcurridos los noventa días, Siria no dio ninguna respuesta convincente ante estos hallazgos, describiendo algunos de ellos como «inesperados». Ante esta situación, la OPAQ ha determinado que la declaración sobre la posesión y la capacidad de fabricación de armas químicas realizada por Siria no es ni completa ni exacta conforme a los criterios de la convención y a la Resolución 2118 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁰.

Por otro lado, el segundo informe del IIT, presentado el 12 de abril de 2021¹¹, hace referencia al incidente que tuvo lugar en Saraqib el 4 de febrero de 2018. El informe concluye que existe una base razonable para creer que ese día un helicóptero militar de la Fuerza Aérea árabe siria arrojó, al menos, una bombona de cloro al este de Saraqib, que afectó a 12 personas. Estas conclusiones están basadas en entrevistas a personas que estuvieron presentes en los incidentes, la toma de muestras, una revisión a la sintomatología de los pacientes con la información aportada por los médicos, análisis de imágenes satelitales, análisis topográficos y la utilización de sistemas de modelización de dispersión de nubes tóxicas.

Según la OPAQ, estas informaciones constatan que el Gobierno sirio ha empleado armas químicas en el conflicto y hacen sospechar que dispone todavía de arsenales y de capacidad de producción. Ante la gravedad de esta cuestión, la 25.ª Conferencia de Estados Partes sometió a votación la decisión de eliminar los derechos y privilegios de Siria en la OPAQ, una actuación sin precedentes ante un Estado miembro. Finalmente, la decisión se aprobó con 87 votos a favor, 15 en contra y 34 abstenciones¹², un resultado legal conforme al apartado 18 del artículo VIII de la CAQ, que establece que «la conferencia adoptará una decisión por mayoría de dos tercios de los miembros presentes

¹⁰ Informe del director general de la OPAQ al Consejo Ejecutivo, EC-96/DG.1. (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2021).

¹¹ Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/04/s-1943-2021%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2021).

¹² Ver informe final de la 25.ª Conferencia de Estados Partes, C-25/5. Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/04/c2505%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2021).

y votantes». Según la regla 71 del funcionamiento de las Conferencias de los Estados Partes, las abstenciones no cuentan como voto¹³.

Como era de esperar, la decisión ha provocado una división dentro de los Estados miembros de la OPAQ. Entre los Estados que han votado en contra se encuentran Siria, China y Rusia, como principal defensor del régimen de Bashar al-Asad.

Siria considera que está cumpliendo con todas las obligaciones derivadas de su adhesión, en 2013, a la CAQ de manera ejemplar, en unas condiciones difíciles dada la situación de conflicto que vive el país. Además, afirma que nunca ha utilizado armas químicas en ningún pueblo o ciudad siria y que no posee este tipo de armamento desde su retirada del país en el año 2013 para proceder a su destrucción fuera de sus fronteras. También ha expresado su categórico rechazo al uso de armas químicas por cualquiera de las partes del conflicto. Siria considera que las acusaciones de haber utilizado armas químicas en el conflicto son fruto de la campaña mediática de difamación promovida por EE. UU. con el objetivo de empañar su imagen y justificar ciertas actuaciones militares llevadas a cabo sobre su territorio que constituyen una vulneración de su soberanía. Así mismo, ha señalado que la OPAQ debería ofrecer unos informes más profesionales y creíbles, reiterando la ilegalidad del IIT¹⁴.

China también ha justificado su voto en contra porque considera que la OPAQ ha traspasado los límites de su mandato y se ha convertido en una herramienta geopolítica al servicio de los países occidentales¹⁵. Esta afirmación también es compartida por Rusia, que también ha acusado a la OPAQ de estar convirtiéndose en un instrumento político de EE. UU. y sus aliados. También considera que la decisión de quitar los derechos y privilegios de Siria en la OPAQ está basada en los informes de una entidad ilegítima como es el IIT, contraria a la naturaleza de la propia OPAQ, ya que se le ha otorgado un su poder que va más allá del mandato de la CAQ, infringiendo con ello la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación con el conflicto sirio. Además, señala que el trabajo de IIT se ha basado en la labor previa de

¹³ Disponible en: <https://www.opcw.org/rules-procedure-conference-states-parties>. (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2021).

¹⁴ Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/03/c25nat39%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

¹⁵ Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2021/sc14512.doc.htm> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

la Misión de determinación de los hechos (FFM, por sus siglas en inglés)¹⁶ —también cuestionada porque su actividad sobre el territorio sirio se llevó a cabo mucho tiempo después de que los ataques se hubieran producido e incluyen testimonios de dudosa imparcialidad—. Por todo ello, Rusia considera que los informes emitidos por el IIT no son los suficientemente robustos para que permitan que constituyan la base para establecer acciones punitivas contra un Estado de la CAQ, en este caso Siria.

El IIT: un nuevo equipo para determinar la autoría de los ataques químicos de Siria

A la vista de estas declaraciones, conviene profundizar en los motivos de creación y en el funcionamiento del famoso IIT, cuyos informes han constituido la base para tomar la decisión de eliminar los derechos y privilegios de Siria en la OPAQ.

La formación del IIT estuvo motivada por la finalización en junio de 2017 del mandato del OPCW-UN Joint Investigative Mechanism, un equipo de investigación conjunto de la OPAQ y Naciones Unidas (JIM, por sus siglas en inglés).

Aunque Siria ya formaba parte de la OPAQ desde 2013, durante los años posteriores continuaron los ataques con armas químicas en los que ambos bandos, Gobierno y rebeldes, se acusaban mutuamente de su autoría. El equipo FFM había constatado la utilización de armas químicas en varias localizaciones del país, pero su mandato no incluía determinar quién había sido el autor de los ataques. Con objeto de esclarecer esta cuestión y determinar la responsabilidad de estos ataques, se estableció el mecanismo de investigación JIM, anteriormente citado. La constitución del JIM quedó establecida por la Resolución 2235 (2015) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, extendiéndose su mandato un año más con la Resolución 2319 (2016). El JIM debía determinar sin ambigüedad la autoría y los responsables de los ataques con armas químicas que se habían producido en territorio sirio y que, previamente, habían sido

¹⁶ La FFM se estableció en 2014 «para aclarar los hechos relacionados con las denuncias de uso de sustancias químicas tóxicas, al parecer cloro, con fines hostiles en la República Árabe Siria». La FFM debe estudiar la información disponible relacionada con las denuncias de uso de armas químicas en Siria, incluida la información proporcionada por la República Árabe Siria y otros. En 2015, el Consejo Ejecutivo de la OPAQ y el Consejo de Seguridad de la ONU respaldaron el funcionamiento continuo del FFM. Desde mayo de 2014, la OPAQ ha desplegado el FFM en numerosas ocasiones en la República Árabe Siria y fuera de Siria, y ha mantenido informados a los Estados partes sobre su trabajo. La FFM entrevista a testigos y obtiene muestras y pruebas físicas para su análisis.

confirmados por la FFM. Los informes del JIM debían ser presentados ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que la OPAQ solo tenía que estar informada.

Durante su vigencia, el JIM (2015-2017) emitió siete informes llegando a la conclusión de que había suficiente información para determinar que los rebeldes habían utilizado armas químicas en la ciudad de Mare'a el 21 de agosto de 2015 y en UM-Housh, el 15 y 16 de septiembre de 2016, y que las Fuerzas Armadas sirias eran responsables de tres ataques químico llevados a cabo en 2014 y 2015. En el último informe del JIM, emitido el 26 de octubre de 2017, se afirmaba que existían evidencias de que el Gobierno sirio era el responsable del ataque con gas sarín realizado el 4 de abril de 2017 en Jan Sheijun, en la provincia de Idlib, y que produjo un centenar de víctimas y más de cuatrocientos heridos. Días después de este ataque, el 7 de abril, EE. UU. lanzó su primera ofensiva en territorio sirio contra las fuerzas de Bashar al-Asad, bombardeando la base aérea en respuesta a este ataque.

Inmediatamente, el Gobierno sirio declaró que este último informe era una distorsión de la información real sobre lo ocurrido en Jan Sheijun y que el JIM no había realizado la investigación de forma seria, imparcial y profesional con una toma de muestras necesaria para justificar que el ataque estadounidense a la base aérea. Según el Gobierno sirio, EE. UU. cometió un error bombardeando esta instalación, ya que era esencial para combatir a los terroristas del Dáesh y del frente Al-Nusra¹⁷.

Siria consideró que el JIM era un mecanismo ficticio que servía a los intereses occidentales. El veto de Rusia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para prolongar el mandato del JIM acabó con la posibilidad —al menos en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —de seguir contando con un equipo de investigación que determinara la autoría e identificara a los responsables de los ataques químicos que se producían en el transcurso del conflicto sirio.

Tras los graves incidentes de Douma (Damasco), ocurridos el 7 de abril de 2018, en el que murieron varias decenas de personas como consecuencia de un ataque químico que se sospechaba que podría haber sido realizado con sarín¹⁸, el Consejo de Seguridad de

¹⁷ Disponible en: https://www.un.int/syria/statements_speeches/syria-rejects-report-opcw-un-joint-investigative-mechanism (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

¹⁸ Finalmente, el informe realizado por el FFM reveló que el arma química había sido cloro. Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2019/03/s-1731-2019%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

Naciones Unidas volvió a debatir sobre la conveniencia de disponer de un mecanismo de investigación independiente para poder determinar las autorías de los ataques. Se votaron dos propuestas de resolución para establecer dicho mecanismo, una por parte de EE. UU. y otra por parte de Rusia. Ninguna pudo ser aprobada por el veto mutuo. Ante la falta de consenso, Rusia presentó también una propuesta de resolución en la que se reiteraba la condena de los miembros del Consejo de Seguridad del uso de cualquier tóxico como arma en Siria. Esta propuesta tampoco fue aprobada¹⁹.

La falta de consenso dentro del Consejo de Seguridad para establecer un mecanismo de investigación para determinar la autoría puso de manifiesto la falta de protección de la comunidad internacional hacia la población de Douma²⁰, e incluso puso en duda la propia credibilidad del Consejo²¹.

Y es en este punto cuando la OPAQ —cumpliendo con su propósito de librar al mundo del uso de armas químicas, bajo la premisa de que este tipo de armas no puede ser empleado en ningún lugar, ni por ningún actor, ni con ninguna causa, y que, además, los que lo hagan deben ser condenados por ello— decidió buscar una vía para conseguir crear un mecanismo para determinar la autoría de los ataques químicos realizados en Siria. Así, el 27 de junio de 2018, en una sesión especial de la Conferencia de Estados Partes, se adoptó la decisión *Addressing the Threat from Chemical Weapons Use* (C-SS-4/DEC.3). Esta decisión permitió el establecimiento de un nuevo mandato de la OPAQ para poder llevar a cabo la atribución de los autores del uso de armas químicas en Siria, donde la FFM había determinado que se había producido tal uso o en aquellos casos en los que el JIM no había podido realizar ningún informe, como en el caso de los ataques de Ltamenah el 24, 25 y 30 de marzo de 2017, y el de Saraqib el 4 de febrero de 2018.

Con esta decisión se abría la posibilidad de que el director general de la OPAQ creara un mecanismo de investigación independiente para facilitar la atribución del uso de armas químicas en un Estado parte, ya fueran autores, organizadores, *sponsors* o cualquier otro actor involucrado. De esta forma, la OPAQ ampliaba su misión principal

¹⁹ Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13288.doc.htm> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

²⁰ Declaraciones de la embajadora Karen Pierce (Reino Unido). Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13288.doc.htm> (Fecha de consulta: 10 de mayo de 2021).

²¹ Declaraciones del embajador Olof Skoog (Suecia). Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13288.doc.htm> (Fecha de consulta: 10 de mayo de 2021).

de verificar el cumplimiento de la CAQ y daba un paso de gigante —y de una gran responsabilidad— hacia una nueva misión enfocada a atribuir la autoría de un ataque con armas químicas, lo que exigía profesionales de diversos ámbitos de conocimiento. Toda la información obtenida de estas investigaciones se trasladaría al Mecanismo Internacional Imparcial e Independiente de la ONU²², a petición de este.

Para llevar a cabo esta nueva misión, en junio de 2018 se creó el polémico IIT con el mandato de investigar los casos en los que la FFM había determinado previamente que se había producido un uso de armas químicas en el conflicto sirio, como ya se ha explicado con anterioridad. El IIT está constituido por un equipo de investigadores, hombres y mujeres, de distintas disciplinas, nacionalidades, cuyas funciones dependen directamente del director general de la OPAQ²³.

Cabe destacar, una vez más, que la misión principal del IIT es identificar a los autores implicados de forma directa o indirecta en el uso de armas químicas. El IIT no es un organismo judicial ni tiene la autoridad de asignar ninguna responsabilidad criminal, ni tampoco tiene la autoridad para realizar nuevos hallazgos de incumplimiento de la CAQ. El mandato del IIT es establecer hechos²⁴.

Reflexiones finales

El año que viene, la Convención de Armas Químicas (CAQ) celebrará su 25.^a aniversario. No resulta exagerado decir que se trata del acuerdo de no proliferación más completo jamás firmado, ya que no solo prohíbe el uso y fabricación de un determinado tipo de armas, sino también porque estableció un programa de desarme en el que se establecían unos plazos para realizarlos y se creaba, además, una organización, la OPAQ encargada de velar por su cumplimiento. La CAQ también supuso un hito por la participación de la sociedad —y en concreto del sector industrial— en su redacción. Parte del éxito de la CAQ nace de esta involucración de la sociedad, dada la complejidad de tener que incluir

²² El IIIM creado en diciembre de 2016 es un organismo encargado de asistir la investigación y la persecución de las personas responsables de los crímenes, conforme a la ley internacional, cometidos en Siria desde marzo de 2011.

²³ Disponible en: <https://www.opcw.org/iit> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

²⁴ Disponible en: <https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2021/04/s-1943-2021%28e%29.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

en las listas de sustancias prohibidas de varios compuestos químicos de doble uso comúnmente empleados en el terreno civil.

Pero los tiempos cambian, y las amenazas también. El mundo de hoy es muy distinto al de finales del siglo XX y la mayoría de los acuerdos internacionales tienen que adaptarse a esta nueva realidad.

El empleo de armas químicas en el conflicto de Siria, junto con el envenenamiento de Kim Jong Nam en 2017 con VX²⁵, del exespía ruso Serguéi Skripal y su hija Yulia en la ciudad británica de Salisbury en 2018²⁶ y de Alexei Navalny en 2020²⁷ —ambos con agentes nerviosos de la familia de los Novichoks—, han supuesto nuevos desafíos para la OPAQ, que, lejos de permanecer como una institución rígida y estanca, ha dado importantes pasos para actualizar su misión y sus protocolos conforme a los nuevos riesgos del siglo XXI. La ampliación de las listas para incluir nuevos compuestos prohibidos por la CAQ es una muestra de esta adaptación. También lo ha sido la creación del IIT, ya que ha ampliado el mandato inicial de la OPAQ para poder atribuir la autoría de los ataques con armas químicas realizados durante el transcurso del conflicto sirio con la premisa de establecer hechos, no juzgarlos.

Tanto la creación del IIT como la decisión eliminar los derechos y privilegios a Siria dentro de la organización resaltan el compromiso firme de la OPAQ de continuar su actividad para eliminar el uso y fabricación de armas químicas por cualquier actor, bajo cualquier circunstancia, en cualquier lugar. Y también pueden constituir un ejemplo de un nuevo multilateralismo dentro de las relaciones internacionales, una nueva forma de alcanzar decisiones en el ámbito de la seguridad sin el corsé que supone el veto dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La trascendencia de las últimas decisiones adoptadas por la OPAQ ha provocado que varios países como Siria, China y Rusia acusen a la organización de haberse convertido en una institución con intereses geopolíticos al servicio de los países occidentales. Además de continuar con la labor de verificar el cumplimiento de los requisitos de la CAQ, durante los próximos meses la OPAQ tendrá que hacer frente también a las

²⁵ Disponible en: https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/EC/87/en/ec87nat14_e_.pdf (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

²⁶ Disponible en: <https://www.opcw.org/media-centre/news/2018/09/opcw-issues-report-technical-assistance-requested-united-kingdom> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2021).

²⁷ Disponible en: <https://www.opcw.org/media-centre/news/2020/10/opcw-issues-report-technical-assistance-requested-germany> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).

campañas de desprestigio que ponen en duda su imparcialidad y su rigor, que le hicieron valedora del Premio Nobel de la Paz en 2013.

Por último, un breve apunte sobre Siria, un conflicto complejo en el que lamentablemente el uso de armas químicas por ambos bandos ha sido una constante durante el desarrollo de este. Durante los próximos meses habrá que estar expectantes ante la reacción del Gobierno sirio, tras la decisión de la retirada de sus derechos y privilegios dentro de la OPAQ y las consecuencias que puede tener sobre el conflicto.

Conviene resaltar que no se trata de una decisión irreversible. Si Siria finalmente realiza una declaración completa y exacta de las armas químicas que posee y su capacidad de producción actual, volverá a tener todos los derechos y privilegios dentro de la OPAQ.

*Mar Hidalgo García**
Analista principal IEEE

23/2021

2 de junio de 2021

Pedro Sánchez Herráez

**Europa, Mediterráneo y energía:
¿una nueva alternativa del
diablo?**

**Europa, Mediterráneo y energía: ¿una nueva alternativa del
diablo?**

Resumen:

La energía es un pilar básico del desarrollo y Europa sigue precisando una energía que, pese a los cambios de modelo que se están realizando, requerirá todavía durante algún tiempo de la llegada de hidrocarburos, especialmente gas, al territorio de la Unión.

La necesidad de esos recursos esenciales motiva que sea preciso adquirirlos pese a que, con los beneficios por su extracción o tránsito a través de su territorio, se facilite que naciones con las que existen disputas crecientes financien los medios con los que intentar alcanzar sus objetivos.

La existencia de diferentes opciones para el suministro de hidrocarburos —especialmente de gas—, cada una de ellas con ventajas e inconvenientes, debería ser tomada de manera conjunta por la Unión Europea, y especialmente mirando hacia el sur del Mediterráneo, hacia África, si bien, ciertamente y, en cualquier caso, se trata de decidir sobre «alternativas del diablo».

Palabras clave:

Europa, Unión Europea, Mediterráneo, energía, Rusia, Turquía, África.

***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, Mediterranean and energy: a new devil's alternative?

Abstract:

Energy is a basic pillar of development, and Europe continues needing an energy that, despite the model changes that are being carried out, will still require for some time the arrival of hydrocarbons, especially gas, to the territory of the Union.

The need for these essential resources means that it is necessary to acquire them despite the fact that with the benefits of their extraction or transit through their territory, it is easier for nations with which there are growing disputes to finance the means with which they try to achieve their objectives.

The existence of different options for the supply of hydrocarbons -especially gas- each of them with advantages and disadvantages, should be taken jointly by the European Union, and especially looking towards the south of the Mediterranean, towards Africa, although, certainly, and in any case, it is about deciding on existence of 'devil's alternatives'.

Keywords:

Europe, European Union, Mediterranean, energy, Russia, Turkey, Africa.

Introducción: energía, piedra angular

La importancia de la energía constituye un elemento recurrente en cualquier análisis que se realice con un cierto grado de profundidad en los aspectos económico, social, político o militar; el acceso a fuentes de energía ha constituido una de las causas polemológicas de la historia, y la geopolítica del siglo XX está profundamente imbricada con la geopolítica de la energía, en gran medida con la del petróleo y de manera creciente con el gas, los dos grandes hidrocarburos que han sido las piedras angulares del desarrollo —y de los conflictos— en el siglo pasado.

De hecho, la pobreza energética, término acuñado en el año 2010, tiene un poderoso impacto en la falta de desarrollo económico y social; los países más pobres suelen presentar los peores servicios de energía, lo que redundará y contribuye a la malnutrición, a unas condiciones de vida por debajo de unos estándares de salud mínimos y a un acceso limitado a la educación y al empleo¹. Sin energía no hay desarrollo y, sin un desarrollo adecuado, es compleja la existencia de un grado de estabilidad adecuado.

El acceso a la energía es clave; pero ello requiere tanto la existencia del recurso energético como su puesta en valor haciéndolo llegar a destino, al consumidor. Por ello, las infraestructuras de transporte también son críticas.

Haciendo referencia a los hidrocarburos, cuestión sobre la que versará el presente documento —y sin ánimo de realizar un análisis profundo, más bien una reflexión al respecto—, los oleoductos y gasoductos, las infraestructuras de transporte de estos, no solo son críticas por su importancia, sino también porque, en determinadas condiciones, resultan susceptibles de ser atacadas con gran facilidad: cientos de kilómetros de tuberías resultan un objetivo muy tentador para ser atacado por parte de cualquier grupo, sin requerir para dicho acto hostil un alto grado de especialización. Y también lo son los centros de control de bombeo y de gestión de dichas infraestructuras, y por muy diferentes medios, incluyendo, y de manera creciente, la posibilidad de sufrir ciberataques, como recientemente ha ocurrido sobre un oleoducto sito en suelo de los

¹ «Energy poverty: effects on development, society and environment», *Habitat.org*. Disponible en: <https://www.habitat.org/emea/about/what-we-do/residential-energy-efficiency-households/energy-poverty>
[NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 25 de mayo de 2021]

Estados Unidos² —y que transporta el 45 % del combustible de la costa este del país—, acto que, aparentemente, ha llevado al pago de un rescate³ para poder restablecer el flujo de hidrocarburos con normalidad.

Con una cada vez mayor conciencia ambiental y frente al cambio climático, el propósito de lograr emisiones cero de carbono requiere del cambio de modelo energético, especialmente del abandono en primera instancia de las energías más contaminantes —como es el caso del carbón— y su sustitución por energías «verdes», especialmente las renovables; pero no es un proceso sencillo ni está exento de dificultades. Y si bien el abandono de los hidrocarburos se va produciendo de manera paulatina, lo cierto es que el gas tiene un papel vital en la transición energética⁴, pues —con sus luces y sus sombras— el gas natural puede acelerar el cambio de uso de biomasa y carbón, el gas natural parece se conforma, en cierta medida, como el combustible de transición.

Las renovables van paulatinamente ganando peso en el conglomerado de generación de energía, pero en muchos casos sobre la base de grandes subvenciones —lo que genera grandes disputas y acusaciones cruzadas sobre el coste real de dicha energía— y todavía sin capacidad real de atender plenamente la demanda, así como las dudas existentes relativas a la capacidad de atender de manera adecuada a los grandes picos de energía requerida que se dan en ciertos momentos. Y en esa disputa se encuentra también la energía nuclear, que tiene sus grandes detractores y grandes defensores, tanto por la potencial peligrosidad de instalaciones y residuos, los primeros, como por la no emisión de CO₂ y la capacidad de atender de manera inmediata a los picos de demanda, los segundos, entre otros muchos argumentos en ambos bandos.

Y más allá de la narrativa de hidrocarburos frente a renovables —además de la existente relativa a la energía nuclear—, y sin ahondar en dicho aspecto, simplemente señalar que parte de la tecnología relativa a energías alternativas puede generar la dependencia de determinados materiales y recursos, como el litio, lo cual podría implicar que las disputas

² «Ciberataque atribuido a hackers rusos deja sin combustible a buena parte del este de EEUU», *ABC*, 11 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-ciberataque-atribuido-hackers-rusos-deja-sin-combustible-buena-parte-este-eeuu-202105101921_noticia.html

³ «Colonial pagó un rescate de 4,13 millones de euros a los hackers que sabotearon su oleoducto», *Cinco Días*, 14 de mayo de 2021. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/05/14/companias/1620977479_241828.html

⁴ ROCA, José A., «El gas natural tiene un papel vital en la transición energética», *El periódico de la energía*, 2 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/el-gas-natural-tiene-un-papel-vital-en-la-transicion-energetica/>

y diferendos geopolíticos no desaparecieran por el hecho de dejar atrás los hidrocarburos, sino que simplemente se desplazaran⁵ hacia otros elementos y aspectos.

La energía —su obtención, almacenamiento, distribución, etc.— resulta una piedra angular para el desarrollo y sostenibilidad de cualquier sociedad. Por lo tanto, es también un elemento geopolítico de primer orden. ¿También para Europa?

Europa, ¿Unión Europea?

Durante el siglo xx, Europa ha sido deficitaria en energía, especialmente en hidrocarburos, de los que solo se habían localizado yacimientos y reservas en el mar del Norte. La dependencia del flujo de petróleo y los intentos de asegurar —o controlar— dicho flujo articularon una parte importante de la geopolítica de la Guerra Fría.

La Unión Europea no solo nace con la vocación de ser un «mercado común», un entramado económico, un proceso de integración simplemente económica, sino que pretende —o pretendía— superar esa etapa y avanzar hacia un proceso de creciente integración política que permitiera tener una voz y visión única en muchos aspectos, incluyéndose en estos, cómo no, en los esenciales, en los que constituyen los pilares de la seguridad; y la energía es, sin duda, uno de ellos. Por ello, se señala, si los intentos de avanzar y progresar en esa visión de Unión fracasan, Europa se estaría suicidando⁶ una tercera vez.

Pese a la dependencia energética, Europa pretende la búsqueda de la «autonomía estratégica», la capacidad de ser un actor internacional pleno, cuestión que tiene uno de sus principales escollos en una situación que, en un artículo titulado *Ilusiones de autonomía* se denomina como «cacofonía estratégica»⁷, la falta de voz —y de visión estratégica— única. Esa visión estratégica única es la que realmente permitiría planear, diseñar y ejecutar proyectos a medio y largo plazo, frente a lo cual existe una seria

⁵ En este sentido, PARDO, Pablo. «La geopolítica de las renovables: los amos del litio sustituyen a los señores del petróleo», *El Mundo*, 27 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2021/04/27/6086ffc421efa0fb7f8b4626.html>

⁶ PIQUÉ, Josep, «Evitar el tercer suicidio de Europa», *Política Exterior*, 15 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/evitar-el-tercer-suicidio-de-europa/>

⁷ MEIJER, Hugo; BROOKS, Stephen G. «Illusions of autonomy», *International Security*, volumen 45, número 4, primavera 2021, pp. 7-43, página 9. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Meijer_Brooks%20isec_a_00405.pdf

divergencia en temas y materias claves que afectan al desarrollo, a la vida y a la propia seguridad de Europa.

Con relación al aspecto de la energía, y de nuevo empleando unos someros ejemplos, Alemania, con un gran conglomerado industrial en torno al carbón —de hecho, se tienen previstas ayudas de miles de millones de euros para las zonas afectadas por la minoración o cese de la actividad—, se ha marcado como objetivo dejar de producir energía de centrales térmicas que utilicen dicho combustible en el año 2038⁸. Y ha decidido tener cerradas todas sus centrales nucleares para el año 2022 —en el año 2020 producían el 11,4 % de la energía del país—⁹. Mientras diferentes naciones de Europa van cerrando sus centrales nucleares, otras nunca han tenido dichas instalaciones en su suelo —lo cual no implica que no hayan consumido, vía interconexiones, energía de dicha procedencia—, y otras no solo no renuncian, sino que están construyendo más reactores nucleares. Como adalid de la producción energética nuclear en Europa, Francia, respecto a esta cuestión, si bien inicialmente había indicado en el año 2014 que tenía la intención de reducir de un 75 % a un 50 % la energía generada en su suelo por medios nucleares¹⁰, en cualquier caso, ha señalado recientemente que no prescindirá¹¹ de la energía nuclear.

Y no solo esa «cacofonía estratégica» se denota en estas cuestiones: a la hora de abordar una estrategia europea frente a China, ante la expansión de la segunda potencia económica global y que extiende, paulatinamente, su presencia e influencia por todo el planeta, o ante el reforzamiento o no del vínculo transatlántico, la percepción sentida se define, en ocasiones, como «dinámica caleidoscópica»¹² relativa a las relaciones entre la Unión, Estados Unidos y China; y mientras los Estados Unidos han retornado a la gran

⁸ GESLEY, Jenny. «Germany: law on phasing-out coal-powered energy by 2038 enters into force», *Library of Congress*, 31 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-law-on-phasing-out-coal-powered-energy-by-2038-enters-into-force/#:~:text=The%20Coal%20Phase%2DOut%20Act,start%20operating%20after%20August%2014%2C>

⁹ APPUN, Kerstine. «The history behind Germany's nuclear phase-out», *Clean Energy Wire*, 9 de marzo de 2021. Disponible en [https://www.cleanenergywire.org/factsheets/history-behind-germanys-nuclear-phase-out#:~:text=However%2C%20in%20the%20wake%20of,the%20Bundestag%20\(federal%20parliament\)](https://www.cleanenergywire.org/factsheets/history-behind-germanys-nuclear-phase-out#:~:text=However%2C%20in%20the%20wake%20of,the%20Bundestag%20(federal%20parliament)).

¹⁰ WORLD NUCLEAR NEWS, «New French energy policy to limit nuclear», 18 de junio de 2014. Disponible en <https://www.world-nuclear-news.org/NP-New-French-energy-policy-to-limit-nuclear-1806144.html>

¹¹ ALVES, José. «Macron, a contracorriente: las renovables nunca sustituirán a las nucleares en Francia», *CapitalMadrid*, 6 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.capitalmadrid.com/2021/5/6/59486/macron-a-contracorriente-las-renovables-nunca-sustituiran-a-las-nucleares-en-francia.html>

¹² TOOZE, Adam. «La fragilidad de la estrategia europea frente a China», *Política Exterior*, 15 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/la-fragilidad-de-la-estrategia-europea-hacia-china/>

estrategia clásica frente a China, la Unión Europea, en un esfuerzo por definir una estrategia propia frente a Pekín, definía a China, y de manera simultánea, como un socio de cooperación, un competidor económico y un rival sistémico.

Si no es factible unificar criterios para la producción y uso de energía (del tipo de energía) en la Unión, si no es posible unificar criterios sobre relaciones exteriores en ese mundo en plena reconfiguración... ¿se estará en disposición de emplear la capacidad de compra de flujos energéticos —especialmente gas— como una herramienta geopolítica o se estará a merced del suministrador?

El este: ¿seguridad del suministro vs. rivalidad creciente?

Europa, o una parte importante de esta, tiene una fuerte dependencia del gas ruso, pues cerca de un 40 % del que se consume en Europa procede de Rusia¹³. Una parte de él, en enlace directo, a través del Nord Stream I que discurre por el fondo del Báltico, circunvalando a Estonia, Lituania y Letonia, infraestructura de transporte construida en el año 2011 y cuya pretensión era y es evitar y obviar el abono de los derechos de paso a naciones no alienadas con Moscú; y otra parte, más de la mitad de ese total, si bien procedente de Rusia, tiene entrada en suelo europeo¹⁴ vía Bielorrusia y, sobre todo, Ucrania.

La infraestructura Yamal atraviesa Bielorrusia y Polonia, y llega hasta Alemania, si bien Ucrania es el auténtico nudo de comunicaciones de gasoductos y oleoductos de la antigua Unión Soviética, pues acoge en su suelo no solo un ramal del Yamal, sino otras dos líneas —Soyuz y Druzhba—, a través de las cuales fluyen los hidrocarburos obtenidos tanto en Siberia como en Asia Central.

Rusia, como antaño la Unión Soviética, es un suministrador fiable —la mayor parte de sus exportaciones son productos energéticos, y Europa ha sido y es una buena cliente— y nunca han dejado de bombear gas hacia Europa, a Alemania a través del gasoducto Yamal, desde Siberia vía Ucrania. De hecho, el único corte del suministro aconteció en el marco de las llamadas «guerras del gas», en los años 2005-2006 y 2008-2009, cuando

¹³ FISHMAN, Edward. «Sanctions won't stop Nord Stream 2. Diplomacy Will», *Foreign Policy*, 9 de abril de 2021. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/04/09/sanctions-wont-stop-nord-stream-2-diplomacy-will/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=E2%80%A6

¹⁴ European Commission, «Energy Data», Eurostat. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data>

las disputas entre Ucrania y Rusia subieron muchos enteros y Kiev extrajo más gas de la cuota que tenía concedida, lo que redundó en una minoración del que llegó a Europa.

La creciente disputa con Ucrania no solo generó las llamadas «guerras del gas», sino que, desde la aparente orientación de Kiev hacia Occidente —con los efectos colaterales de la anexión por parte de Rusia de Crimea y el conflicto del Donbass en el año 2014—, la relación entre ambas naciones es muy compleja; y Moscú no desea que gran parte de su capacidad de puesta en el mercado de una de sus principales fuentes de riqueza, la venta de hidrocarburos, beneficie, por el pago de derechos de tránsito, a su reciente rival. Incluso en el afán europeo de pasar al hidrógeno como una de las fuentes alternativas de energía, Ucrania continuaría siendo, en caso de no poder ser circunvalada, un punto de paso obligado del mismo, por lo que miles de millones de euros seguirían fluyendo a las arcas de Kiev. Y esta cuestión es de suma importancia tanto para rusos como para ucranianos¹⁵, intentando los primeros evitarla y los segundos mantenerla.

En aras de no depender de ningún país de su vecindario próximo como punto de paso de sus infraestructuras de transporte energético, entre Rusia y Alemania se está tendiendo el denominado Nord Stream 2¹⁶, iniciado en 2018, y que duplicará la capacidad de transporte entre Rusia y Alemania; frente a este, las visiones al respecto son dispares, pues si bien para unos supone una necesaria estabilidad energética para Europa, para otros supone una entrega a Rusia. Sin ir más lejos, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Anthony Blinken, en unas declaraciones señalaba expresamente que este nuevo proyecto «[...] es un proyecto geopolítico ruso que pretende dividir Europa y debilitar su seguridad energética»¹⁷, además de indicar que era un mal negocio para Alemania, para Ucrania y para sus aliados y socios de Europa central y del este.

Igualmente, se señala que los impedimentos para el desarrollo del Nord Stream 2 van contra la capacidad de la transición energética, especialmente para Alemania¹⁸, pues el

¹⁵ PROKIP, Andrian. «A new era of gas wars between Ukraine and Russia?», *Wilson Center*, 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/new-era-gas-wars-between-ukraine-and-russia>

¹⁶ Web oficial disponible en: <https://www.nord-stream2.com/>

¹⁷ «Nord Stream 2 and potential sanctionable activity», *U.S. DEPARTMENT OF STATE*, Press Statement, 18 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/nord-stream-2-and-potential-sanctionable-activity/>

¹⁸ G. GROSS, Stephen. «Want a green future? Let Nord Stream go», *Foreign Policy*, 6 de mayo de 2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/05/06/nord-stream-biden-united-states-germany-russia-europe-energy-carbon-renewables-climate-diplomacy/>

cierre de las nucleares y de las plantas de carbón implica la necesidad de buscar una alternativa viable, a corto plazo y que permita evitar la carencia de generación de energía. Y frente a ese razonamiento, Washington lleva tiempo presionando¹⁹ para que Europa compre gas natural licuado (LNG), pues desde el desarrollo exponencial del *fracking* en su territorio, los Estados Unidos se han vuelto a convertir en exportadores netos del mismo; argumentos sobre la volatilidad de los precios, seguridad y regularidad en el flujo de suministro y otros aspectos, siendo importantes, no dejan de esconder una realidad geopolítica, como es la (mutua) dependencia del país receptor respecto al emisor, en este caso de los Estados Unidos o de Rusia. Y en el marco de la creciente disputa entre ambas potencias, este aspecto no resulta, en absoluto, baladí.

Y no lo es ni para una nación ni para la Unión en su conjunto; en el marco de un complejo y debilitado vínculo trasatlántico, vínculo que aparentemente se intenta recomponer en cierta medida, las amenazas de sanciones por parte de los Estados Unidos a las empresas que construyen el gasoducto —ya finalizado en un 95 %— constituyen serias advertencias.

Rusia, desde hace tiempo, continúa intentando obviar el tránsito de su riqueza en hidrocarburos a través de naciones no afines; y uno de esos intentos de circunvalación de Ucrania fue el proyecto Southstream²⁰ que, desde tierras rusas y a través del mar Negro, daría un punto de paso a los flujos energéticos a Europa a través de Bulgaria; pero una combinación de factores —desde las sanciones aplicadas a Moscú por la anexión de Ucrania al coste del proyecto, pasando por cuestiones geopolíticas tales como no contribuir al incremento de la influencia rusa en Balcanes— llevaron en el año 2014 a que Putin desestimara, finalmente, el proyecto.

Igualmente, intenta evitar, a su vez, ser circunvalada, u obviada, y perder la fuente de riqueza —y poder— que supone tener a la Unión como cliente; así, y por mor de su expansión por el Mediterráneo, en su búsqueda de aguas abiertas oceánicas y de recuperar parte de la esfera de influencia del pasado, ha ido dando pasos en ese sentido, hacia el sur y por la cuenca mediterránea. Las intervenciones en la última década en Siria y Libia —país rico en hidrocarburos—, así como la fuerte relación con Argelia —el

¹⁹ «US LNG price up to 40% higher than Russian gas: Novak», AA *ENERGY*, 27 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/energy/energy-diplomacy/us-lng-price-up-to-40-higher-than-russian-gas-novak/20225>

²⁰ «South Stream Pipeline Project, Europe», *HYDROCARBONS TECHNOLOGY*. Disponible en: <https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/southstream/>

otro gran productor en el norte de África—, son algunos de los aspectos que ponen, negro sobre blanco, dicho afán e intenciones.

Además de otras consideraciones geopolíticas, el control de los flujos energéticos hacia Europa —su control o fragmentación— constituye una de las joyas de la corona de un mundo en plena reconfiguración; y ese control de los flujos energéticos no solo tiene una vertiente —y poderosa— económica, sino también una —y tan poderosa o más— geopolítica²¹, relacionada con la capacidad de influencia y de intervención en los asuntos internos de otras naciones o coaliciones, bien directamente, bien a través de empresas y corporaciones.

Que las disputas con Moscú son crecientes no es ningún secreto, pues basta ver los titulares de cada día: así, desde la retirada mutua de diplomáticos y las acusaciones de injerencia de Moscú en Europa²² hasta la cumbre de la Unión²³ en mayo de 2021, ante el nivel de relaciones mutuas más bajo en mucho tiempo y con Bruselas revisando su percepción de la amenaza, la situación se va complicando por momentos.

Por ello, y solo observando una de las potenciales vías de llegada de recursos energéticos por medio de gasoductos y oleoductos, cabe preguntarse si en el marco de una rivalidad creciente con un suministrador fiable... ¿parece adecuado proporcionar argumentos —dejar de adquirir productos energéticos a Moscú— para fomentar dicha rivalidad? o ¿es posible mantener la demanda —y los réditos asociados para Moscú— en contrapartida a un acercamiento, en mayor medida, a la Unión?

Y, además, existen otras alternativas y otras vías. Y también requieren de decisiones.

²¹ En este sentido, MACKINNON, Amy. «Putin's shadow warriors stake claim to Syria's oil», *Foreign Policy*, 17 de mayo de 2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/05/17/putin-shadow-warriors-stake-claim-syria-oil-energy-wagner-prigozhin-libya-middle-east/>

²² «Espías, sobornos, asesinatos y corrupción: a que se enfrenta la UE con la injerencia rusa», *La Vanguardia*, 12 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210512/7443783/espas-sobornos-asesinatos-corrupcion-ue-injerencia-rusa.html>

²³ «Outlook for the special European Council meeting of 24-25 may 2021», *EUROPEAN PARLIAMENT*, 21 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282021%29662639

El sureste: ¿vía alternativa vs. nueva potencia expansiva?

La posición de Turquía —puente terrestre entre Asia, África y Europa— es, o puede ser, capital para la llegada de flujos energéticos —vía oleoductos y gasoductos— a este último continente.

No solo Turquía, con una fuerte dependencia energética, busca el modo de incrementar su capacidad de autosuficiencia y de abaratar el coste de las compras de hidrocarburos, sino también Rusia precisa de puntos de paso alternativos a Ucrania, Bielorrusia y los países Bálticos —las naciones que a modo de cinturón se encuentran entre Rusia y el resto de Europa— para minorar la dependencia de estas ante la senda no coincidente con la visión de Moscú adoptada por algunas de estas naciones y seguir vendiendo hidrocarburos a Europa. Y Turquía ocupa una posición centrada en un espacio clave del planeta, en ese anillo de tierra²⁴ que circunvala la inmensa masa terrestre —la sexta parte de las tierras emergidas— rusa.

Por otra parte, desde los yacimientos de Asia Central y desde los del Cáucaso sur, las opciones soviéticas implicaban el envío del combustible por el sistema radial y, una vez en el interior, ya Moscú canalizaba hacia Europa o hacia donde considerase adecuado. Pero, tras la caída de la Unión Soviética, las antiguas repúblicas, si bien todavía bajo la égida del Kremlin, van intentando otras alternativas para dar salida a sus hidrocarburos; y el camino terrestre que no pasa por Rusia y llega hasta Europa pasa por el Cáucaso sur y por Turquía. Incluso Irán plantea la posibilidad de incorporarse a esos flujos y por esas vías; y así, nombres como Nabuco (la infraestructura persa), Cáucaso Sur, Gasoducto Tabriz (ciudad iraní), Ankara (ciudad turca)²⁵, Trans Caspio, TANAP (Trans ANAtolian Pipeline)²⁶..., infraestructuras en diferentes grados de desarrollo, como realidades o como proyectos, van haciendo su aparición. Y el denominador común de todos ellos es que Turquía se constituye como puente terrestre hacia Europa, por lo que los derechos de paso y los flujos de energía que concurren constituyen unas razones de

²⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿el retorno a la lucha por el Rimland?*, Documento de Análisis 12/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de marzo de 2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf

²⁵ «Tabriz-Ankara Pipeline», *GLOBAL ENERGY MONITOR*. Disponible en: https://www.gem.wiki/Tabriz-Ankara_Pipeline

²⁶ TANAP, «Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project». Disponible en: <https://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>

peso suficientes para que Ankara active los recursos geopolíticos y políticos necesarios para conseguir sus fines.

Consecuentemente, Turquía se encuentra en una situación de ventaja que pretende explotar; y es así hasta tal punto que la secular rivalidad con Moscú —conviene recordar que fue en gran medida el Imperio ruso el que, tras más de una decena de guerras, acabó con la presencia del Imperio otomano en Europa— se ha transformado en una suerte de «entente», si bien no exenta de disfunciones y diferendos. Y cuando Rusia cancela el Southstream, Turquía se postula para que un nuevo tendido, denominado Turkish Stream²⁷, recorra el fondo del mar Negro y una las costas rusas y turcas, generando así un punto de entrada directo del gas hacia Balcanes y, de ahí, al resto de Europa.

Ankara no solo se confirma como una vía alternativa de hidrocarburos empleada por Rusia, sino que la nación turca, tras abandonar la política de «problemas cero»²⁸ con los países vecinos, se ha embarcado en una visión neootomana, en la recuperación del espacio o la influencia que antaño tuvo la Sublime Puerta sobre amplios espacios de tres continentes; y para ello emplea desde la geopolítica civilizacional²⁹ —relativa a lazos y vínculos con pueblos y territorios del antiguo Imperio otomano, así como una narrativa califal— al concepto de profundidad estratégica³⁰, la visión turca de ser el eje y centro de un inmenso territorio con pie y alcance en tres continentes.

Por medio de una política muy proactiva, Ankara no solo intervino en la guerra de Siria, en el reciente conflicto de Nagorno Karabaj —en el Cáucaso sur—, sino que ha resultado ser el actor clave para decantar la balanza en la guerra de Libia llegando a expandir, de manera unilateral e ilícita —y animando y logrando que Libia también lo hiciera— su zona económica exclusiva, lo que permitiría cortar en dos el Mediterráneo oriental³¹, zona con

²⁷ Una recopilación de artículos y opiniones al respecto del Turkish Stream pueden encontrarse en EURACTIV, «About: Turkish Stream». Disponible en: <https://www.euractiv.com/topics/turkish-stream/>

²⁸ SATANAKIS, Sofía María; SÜSS, Katrin. «The shift in Turkey's foreign policy», *AIES*, Focus 3/2021. Disponible en: <https://www.aies.at/download/2021/AIES-Fokus-2021-03.pdf>

²⁹ ÖNIS, Ziya. «Turkey and the Arab revolutions: boundaries of regional power influence in a turbulent Middle East», *Mediterranean Politics*, volumen 19, número 2, 2014, p. 206. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/263703954_Turkey_and_the_Arab_Revolutions_Boundaries_of_Regional_Power_Influence_in_a_Turbulent_Middle_East/link/56bb1d2a08ae6d700a68f32a/download

³⁰ «Turkey's new 'Strategic Depth'», *The Jerusalem Post*, 4 de septiembre de 2012. Disponible en: <https://www.jpost.com/opinion/op-ed-contributors/turkeys-new-strategic-depth>

³¹ FRANTZMAN, Seth. «Turkey is trying to take over the Mediterranean», *Middle East Forum*, 3 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.meforum.org/60023/turkey-is-trying-to-take-over-the-mediterranean?utm_sou

yacimientos importantes de hidrocarburos, y dificultando así el potencial tendido de un gasoducto (Eastmed³²) entre los yacimientos del Mediterráneo oriental y Grecia e Italia. De esta forma, Ankara pretende mantener el control y ser un actor principal en la región.

Y para alcanzar sus objetivos no duda en enfrentarse directamente con propios y extraños: pese a ser miembro de la OTAN, no ha tenido problema en adquirir sistemas antiaéreos y antimisiles de Rusia³³ —con las derivadas de pérdida de confianza y seguridad que eso conlleva—, en apuntar con sus armas a un buque de guerra francés³⁴ que se encontraba cumpliendo una misión ordenada por la comunidad internacional, en chocar —físicamente— con buques de guerra griegos³⁵; o incluso se apunta que, pese a los convenios internacionales suscritos, pudiera estar desarrollando en secreto un programa de armas nucleares³⁶. Tanto es así que se señala que estas acciones han contribuido a convertir el Mediterráneo oriental en el centro de una tormenta geopolítica³⁷, y la comunidad internacional está empleando mecanismos para realizar una desescalada de la situación, si bien la línea roja puede estar en los intereses neotomanos turcos.

Por ello, cabe preguntarse si en el marco de unos poderosos afanes expansivos... ¿parece adecuado proporcionar argumentos —dejar de adquirir productos energéticos recibidos a través de Turquía— para fomentar dicha expansión?, o ¿es posible mantener la demanda —y los réditos asociados para Ankara— en contrapartida al desarrollo de unas políticas menos expansivas?

Y existe otra alternativa y otra vía. Y también requiere de decisiones.

³² «East Med Gas Pipeline», *Global Energy Monitor*. Disponible en: https://www.gem.wiki/East_Med_Gas_Pipeline

³³ «Why there is no easy solution to the US Turkey dispute over the S-400», *World Politics Review*, 29 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29319/for-nato-turkey-s-400-crisis-has-no-easy-solutions>

³⁴ «France-Turkey tensions mount after NATO naval incident», *Reuters*, 7 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-nato-france-turkey-analysis-idUSKBN2481K5>

³⁵ «Greek, Turkish warships in “mini collision” Ankara calls provocative», *Reuters*, 14 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-greece-turkey-warships-idUSKCN25A161>

³⁶ JACOB, J. «Is Turkey running a secret nuclear weapons program with the help of Pakistan?», *International Business Times*, 3 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.ibtimes.sg/turkey-running-secret-nuclear-weapons-program-help-pakistan-54609>

³⁷ TANCHUM, Michaél. «How did the Mediterranean become the eye of a geopolitical storm?», *Foreign Policy*, 18 de agosto de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/08/18/eastern-mediterranean-greece-turkey-warship-geopolitical-showdown/>

El sur: ¿suministro complejo vs. estabilización y desarrollo?

África es un continente pleno de riquezas, cada vez más poblado y, en ciertas áreas, como es la zona saheliana —entre otras— cada vez más inseguro e inestable.

La necesidad de combatir el terrorismo —una de sus mayores lacras y que actúa a modo de activador de muchos de los diferendos existentes— así como a las demás formas de inseguridad, requiere de una aproximación holística, de estrategias abarcadoras que en la totalidad del espectro del ciclo de estabilización (seguridad-gobernanza-desarrollo económico y social) permitan que la combinación de una mejoría en estos aspectos —y si bien la seguridad es la base y el elemento primigenio, la estabilización requiere del resto de pilares para ser real y sostenible— tracen el camino de sociedades y países hacia una mejora sustancial de la situación.

Para facilitar dicha estabilización, la posibilidad de acceso a fuentes de energía posibilita y favorece, sin duda, las capacidades de desarrollo, tanto a partir de las opciones locales como de la inversión exterior. La existencia de una abundante mano de obra —el mejor dividendo demográfico del planeta³⁸, es decir, la proporción de personas en edad laboral respecto al total de la población, lo presenta África en su conjunto— dota de muchas oportunidades a la inversión y al desarrollo, al existir abundancia de uno de los factores de producción.

Además, es necesario señalar que el crecimiento urbano se produce de una manera acelerada³⁹; y las ciudades de África, en ese crecimiento desaforado, requieren de una cantidad creciente de energía. Y la oferta de una cantidad adecuada de energía a unos precios razonables ha constituido siempre, a lo largo de la historia, uno de los motores del desarrollo; por ello, un flujo adecuado de hidrocarburos —pues, de nuevo, las opciones de emplear exclusivamente energía verde y la autosuficiencia, si bien son las condiciones deseables, se pueden plantear en el continente, cuanto menos, con un horizonte de medio plazo— puede servir de elemento que contribuya, en una proporción

³⁸ MORA TEBAS, Juan A. *Sahel: un tsunami humano... ¿reversible?*, Documento de Análisis 03/2018, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de enero de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA03-2018_Sahel-Tsunami_demografico_reversible_JAMT.pdf

³⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *África en la «era urbana»: hacia el desarrollo o al desorden?*, Documento de Análisis 14/2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de abril de 2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA14_2019PEDSAN-ciudadesAfrica.pdf

adecuada, a la estabilización y al desarrollo más ordenado de las áreas urbanas, minorando a su vez la conflictividad y posibilidades de disturbios⁴⁰.

En el intento de satisfacer dicha demanda, a nivel local se incluye el carbón, una de las opciones más contaminantes y menos limpias que existen, en un entorno de transición energética y en un continente, sobre todo en la zona mediterránea y saheliana, profundamente afectada por el cambio climático. Y África extrae cantidades crecientes de carbón⁴¹ para atender a sus necesidades; de hecho, el Africa Energy Chamber⁴², organización que agrupa a la mayor parte de las empresas privadas del sector de la energía del continente, solicita un mayor grado de inversiones⁴³, a efectos de alcanzar un mayor grado de eficiencia.

Sin embargo, desde el sur del Mediterráneo fluyen hidrocarburos desde varias infraestructuras hacia Europa, a través del *mare nostrum*: desde Argelia a España —y un ramal que va de Argelia a Marruecos también continúa hasta España—, así como otra discurre de Libia hasta Italia. Y los yacimientos y reservas van creciendo en el continente, en el Sahel y en el África subsahariana, donde, por ejemplo, el golfo de Guinea presenta una gran riqueza en hidrocarburos; y la reciente creación del AfCTA (African Continental Free Trade Area), del «mercado común africano» pese a las dificultades existentes, aumenta las posibilidades económicas, y permite incrementar las posibilidades de que determinados proyectos se lleven a efecto, como el gasoducto transahariano⁴⁴, que uniría el golfo de Guinea con el Mediterráneo, multiplicando la capacidad del flujo de hidrocarburos por gran parte del continente y hacia Europa. Podría, por tanto, aumentarse la proporción de flujos de hidrocarburos recibidos en la Unión

⁴⁰ Baste pensar como la perenne falta de flujo eléctrico en el Líbano, país que hace años fuera llamado «la Suiza de Oriente», constituye un motivo de queja social y desórdenes permanentes, y que, realimentado con otros problemas y diferendos sociales, genera auténticas revueltas; la falta de energía como elemento significativo en la crisis libanesa se incluye en «Lebanon's economic collapse in numbers», *The Daily Star*, 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2021/Mar-17/518513-lebanons-economic-collapse-in-numbers.ashx>; y la amenaza de un colapso total energético se apunta en «Le Liban risque de être plongé dans le "noir total", avertit un ministre», *La Presse*, 15 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.lapresse.ca/international/moyen-orient/2021-03-11/le-liban-risque-d-etre-plonge-dans-le-noir-total-avertit-un-ministre.php>

⁴¹ «Africa digs for coal to meet energy demands amid climate concerns», DWI, 2 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/en/africa-digs-for-coal-to-meet-energy-demands-amid-climate-concerns/a-57086116>

⁴² Web oficial disponible en: <https://energychamber.org/>

⁴³ «African Energy Chamber calls for more US-Africa energy investments with series about unjustified risk perceptions on Africa», *African Energy Chamber*, 11 de mayo de 2021. Disponible en: <https://energychamber.org/2021/05/11/african-energy-chamber-calls-for-more-us-africa-energy-investments-with-series-about-unjustified-risk-perceptions-on-africa/>

⁴⁴ «African Energy Outlook», *African Energy Chamber*, 2020, p. 15.

desde el sur del Mediterráneo, tanto desde el norte de África como del resto de regiones, si bien la complejidad y la inseguridad son mayores que en otras regiones, sin duda.

Por otra parte, también sería adecuado ir, paulatinamente, incrementando el mallado en las áreas más pobladas y activas económicamente del continente, para ir extendiendo el alcance de la red de distribución hacia otras zonas. Los beneficios obtenidos permitirían dar un impulso al ciclo de estabilización, siempre que también se actúe sobre los pilares de seguridad y gobernanza. Y la constatación de que los beneficios repercuten en el conjunto de la sociedad sería un acicate para lograr unas sociedades más justas y estables; y, como derivada, más seguras, lo que redundaría en una facilidad de distribución y abaratamiento de los costes de la energía, motivando que el ciclo gire en el sentido adecuado.

Ya existen fuertes inversiones en el continente y en la región; frente a la relativa retirada de los Estados Unidos de hace unos años, la acción de nuevos actores y potencias, como Rusia y China, es creciente⁴⁵, esta última centrada en gran medida en la construcción de infraestructuras de todo tipo, lo cual, además de los lógicos beneficios de retorno por la inversión, permiten incrementar en grado sumo el nivel de influencia de Pekín en estas naciones. Esto, junto con otras cuestiones, permite generar una narrativa cuyo efecto más inmediato es el aumento de las autocracias en el continente y en el mundo; y que las infraestructuras nacionales y regionales estén, literalmente, en manos de una gran potencia foránea presenta un potencial riesgo⁴⁶ para dichos países y para la región en su conjunto, máxime si se considera que las grandes empresas chinas que participan en esas actividades relacionadas con infraestructuras críticas —en su construcción, desarrollo, gestión, etc.— son, en todo o en gran parte, de capital estatal, y muy opacas al escrutinio internacional.

⁴⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Los “nuevos” actores en el Sahel», en VV. AA., *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades*, Cuaderno de Estrategia 202, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019, pp. 183-234. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_202_El_sahel_y_g5_desafios_y_oportunidades.pdf;

SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *El Mediterráneo: ¿nueva zona en liza en la disputa global?* en VV. AA., *El Mediterráneo*, Cuaderno de Estrategia 209, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021 (pendiente de publicación).

⁴⁶ 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

Frente a eso, la Unión Europea señala la necesidad de hacer frente a los desafíos de la pobreza, de la mala gobernanza, del acceso a los servicios básicos, etc., así como indica que es preciso promover el desarrollo económico y social, la inversión y la creación de empleo, especialmente para la gente joven⁴⁷. Un entorno seguro, estable y justo constituye una necesidad imperiosa para el desarrollo y la prosperidad, por lo que se manifiesta la determinación de incrementar el apoyo en la región del Sahel, donde, además, la escala alcanzada por la crisis y las consecuencias humanitarias de la misma implican la necesidad de respuestas basadas en un enfoque integral que vinculen tanto el corto como el largo plazo⁴⁸. Las estrategias, además de abarcadoras, han de mirar a largo plazo. Si no, no son estrategias.

Pero también es necesaria la realización de inversiones y proyectos que sean rentables, que sean sostenibles y que permitan un despegue real de las sociedades del continente, del área. Así, frente a la política de «cheques en blanco», es preciso marcar objetivos definidos, decisivos y alcanzables, objetivos que posibiliten medir el progreso en función del grado de cumplimiento de los programas seleccionados y de la mejora que los mismos suponen para las poblaciones y las naciones donde se desarrollan. Y todo ello no solo ha de hacerse por simple altruismo —si bien es una condición necesaria e importante—, pues, como señala el alto representante para la Política Exterior de la Unión Europea, el señor Borrell⁴⁹, «la seguridad del continente no comienza en la orilla del Mediterráneo, sino a 4700 km más lejos», así como que deben establecerse «objetivos de resultados verificables». La inversión, pese a los riesgos existentes, no ha de ser entendida «a fondo perdido».

De hecho, y recientemente, en relación con la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel⁵⁰, se citaba la necesidad de afrontar varios de esos desafíos estructurales desde una respuesta local, nacional, regional e internacional, y con un compromiso de largo plazo; y que dicha relación privilegiada entre la Unión y el Sahel ofrece oportunidad

⁴⁷ «Joint declaration of the members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel», *European Council*, 28 de abril de 2020, párrafo 14. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/>

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ «Josep Borrell, 'Au Sahel nous avons peut-être signé trop de chèques en blanc'», *Le Monde*, 28 de abril de 2021. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/28/josep-borrell-au-sahel-nous-avons-peut-etre-signe-trop-de-cheques-en-blanc_6078353_3212.html

⁵⁰ «Stratégie intégrée de l'Union Européenne au Sahel, Conclusions du Conseil», Conseil de l'Union Européenne, 16 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/49278/st-7723-2021-init.pdf>

estratégicas mutuas, así como que las poblaciones de la Unión y de un Sahel estable pueden beneficiarse, en una lógica de «todos ganan», de las oportunidades económicas que se generen.

Por ello, cabe preguntarse si en el marco de la imperiosa necesidad de estabilizar y desarrollar el sur de Europa... ¿parece adecuado asumir una mayor complejidad en el suministro?, o ¿es posible mantener e incrementar la demanda —y los réditos asociados para la región y el continente— en contrapartida a una minoración de los riesgos y amenazas que desde el sur del Mediterráneo alcanzarán de manera creciente a Europa?

Y, además, puede que existan, además de las expuestas, otras alternativas y otras vías... pero también requieren de decisiones. ¿O no?

A modo de reflexión: ¿decidir?

Un proceso de construcción requiere, entre otras muchas cuestiones, de la toma de decisiones. En ocasiones, las opciones sobre las que se han de tomar dichas decisiones no han de, no tienen por qué, ser mutuamente excluyentes al cien por cien; pero, para un proyecto común, resulta imprescindible la toma de decisiones para alcanzar ese bien común. Y las decisiones relativas a seguridad, seguridad en sentido pleno, son siempre importantes, son piedras angulares sobre las que hay que tomar decisiones.

Cualquier decisión tiene pros y contras, ventajas e inconvenientes, elementos de fortaleza y vulnerabilidades. Por eso existen las «alternativas del diablo», las elecciones en las cuales ninguna opción es plenamente satisfactoria, y por eso decidir es difícil, por eso, a veces, y aparentemente, es más fácil no decidir... aunque esa omisión de la necesidad de decisión constituya, en sí misma, una decisión. Y cuando existe un vacío, algo o alguien lo llena siempre, y lo hará atendiendo a su propio interés, no al bien común del proyecto compartido.

Nadie dijo que fuera fácil. Nunca lo es. La pandemia —que seguimos sufriendo— ha puesto de manifiesto muchas cosas, entre ellas debilidades y vulnerabilidades estructurales de la Unión. Quizá sea el momento de hacer algo, de hacer algo más.

Quizá sea el momento de apostar por una visión de futuro, en lugar de por la inmediatez. Los beneficios —y, sobre todo, la minoración de enormes riesgos futuros cuyos prolegómenos estamos empezando a sentir— pueden ser muy elevados.

O quizá siga siendo el momento de no hacer nada, desear que nadie más haga nada, y esperar que el deseo se cumpla. Y a ver si esta vez se cumple. A ver...

*Pedro Sánchez Herráez**

COL.ET.INF.DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

24/2021

8 de junio de 2021

José Ignacio Castro Torres

El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer (actualización junio 2021)

El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer (actualización junio 2021)

Resumen:

Hace ya más de un año que se produjeron importantes sucesos que han comprometido la seguridad biológica a nivel global. El más significativo de ellos fue una nueva epidemia causada por un virus denominado SARS CoV-2, que tuvo su origen en China y continúa extendiéndose por todo el mundo. Unido a este brote, se han diseminado con profusión una serie de noticias falsas o distorsionadas sobre un supuesto programa de guerra biológica como el origen de la enfermedad. Lejos de este supuesto programa, lo que verdaderamente se vislumbra es un enfrentamiento comercial entre norteamericanos y chinos. No obstante, se han producido recientemente nuevos acontecimientos relacionados con el origen de la pandemia. El conocimiento, las materias primas y las tecnologías de la información son algunos de los nuevos campos de batalla donde se va a dirimir este nuevo conflicto.

Palabras clave:

Falsas noticias, coronavirus, guerra comercial, patentes, 5G.

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

The strange case of Dr. Qiu, the Saudi patient and Professor Plummer death.

Abstract:

Relevant events compromising global biosecurity occurred more than one year ago. The most significant one was a new epidemic caused by a virus, called SARS CoV-2, which outbreak has been in China and continues spreading around the world. In addition to this incident, there have been lots of fake or distorted news about an apparent biological program as the origin of the disease. Nevertheless, new events related with pandemic's origin have recently occurred. Far from this alleged program, a trade confrontation between Americans and Chinese is really on the scope. Knowledge, raw materials and information technologies are some of the new battlefields where this new conflict is going to be settled.

Keywords:

Fake News, Coronavirus, commercial war, patents, 5G.

Introducción

En el verano de 2019 se produjo un incidente cuando las autoridades sanitarias canadienses expulsaron de sus instalaciones de Winnipeg a una prestigiosa científica china y a su equipo de investigadores y estudiantes. Este hecho, quedó envuelto en un halo de misterio, que fue magnificado a través de las redes sociales. Sin embargo, el incidente de Winnipeg podría ser estudiado en su conjunto unido a una serie de acciones cometidas por determinados individuos para hacerse con materiales biológicos o conocimientos científicos. En la primavera de 2021 se ha reabierto el debate sobre si la pandemia que está asolando el mundo tuvo un origen natural o por el contrario ha sido consecuencia de la intervención humana.

En un contexto más amplio podría contemplarse un conflicto de carácter comercial que opone a dos nuevos bloques en un nuevo enfrentamiento. De un lado se encuentra China, como potencia emergente y revisionista, mientras que la Zona de Libre Comercio de América del Norte pugna por continuar siendo el motor económico y tecnológico mundial.

El enfrentamiento global que se está produciendo en todos los ámbitos se presenta en este documento como una pugna por el conocimiento, la biotecnología, las materias primas y la tecnología de las comunicaciones. No obstante, no se deben perder de vista otros aspectos que no se pueden desligar, como podría ser el ámbito de la seguridad y la defensa.

De forma paralela a este enfrentamiento se han producido hechos significativos de impacto global. Uno de ellos ha sido la pandemia originada en China provocada por el virus SARS CoV-2. La difusión de información no contrastada o distorsionada, principalmente a través de redes sociales, ha causado importantes contratiempos a las autoridades sanitarias, quienes en muchas ocasiones han tenido que realizar desmentidos al tiempo que continuaban su labor. Es indiscutible que para los chinos el golpe económico, sanitario y social ha sido abrumador, y que necesitarán un tiempo significativo para volver a sus planteamientos de expansión como nueva potencia global.

A pesar del inicio de las campañas de vacunación, la pandemia sigue sin control en numerosos países del mundo. Por ello se hace necesario reflexionar que, independientemente de los medios con los que se cuentan, se debe persistir en la previsión y la constante adaptación ante los nuevos desafíos y amenazas que se puedan

presentar en un futuro, que cada vez se encuentra más cercano y se configura más incierto.

Investigaciones inconsistentes y desmentidos científicos

Los virus son microorganismos infecciosos muy sencillos. Tan solo contienen en su interior material genético (ARN o ADN) y se encuentran rodeados por una cubierta constituida por proteínas, cuya función es auxiliar a que el material genético del virus penetre en otra célula. Esto es debido a que no son capaces de reproducirse por sí mismos. Por ello necesitan una célula huésped a la que infectar y después de entrar en ella la utilizan para replicar copias de sí mismos y multiplicarse. Una vez que lo han conseguido, pueden romper la membrana de esa célula y trasladarse a otras, repitiendo exponencialmente el proceso de infección.

Los coronavirus constituyen una conocida familia vírica que afecta al ser humano y a los animales, como aves y mamíferos, teniendo la capacidad de salto entre especies. Los casos más comunes hasta ahora han sido la gripe común, que varía de año en año, u otras más peligrosas como el síndrome respiratorio agudo grave (SARS, por sus siglas en inglés) o el síndrome respiratorio de Oriente Próximo (MERS CoV, por sus siglas en inglés)¹.

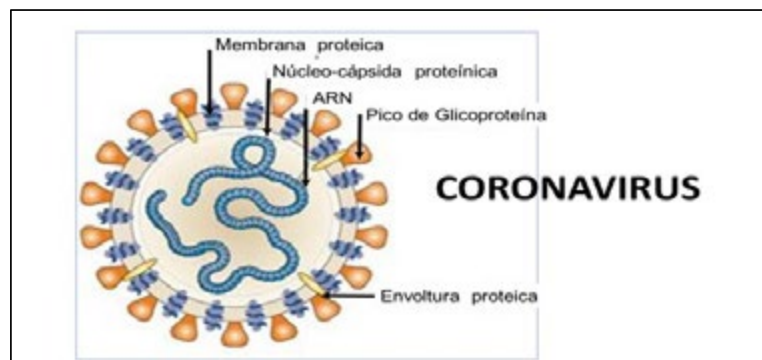


Figura 1. Estructura genérica de la familia de los coronavirus. Fuente. Elaboración propia a partir de GRAHAM, Rachel L.; DONALDSON, Eric F.; BARIC, Ralph S. «A decade after SARS: strategies for controlling emerging coronaviruses». *Nature Reviews Microbiology*, vol. 11, n.º 12, 2013, pp. 836-848.

¹ DÍEZ IZQUIERDO *et al.*, *Nuevo coronavirus 2019-nCoV, Informe Técnico*, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, 2020, p. 4.

La familia de los coronavirus posee en la capa proteica una serie de «picos» de glicoproteínas, que le dan la configuración característica que hace que se les conozca por este nombre. Estas glicoproteínas son las encargadas de identificar y establecer los puntos de la membrana de la célula huésped por los que el virus se une a esta célula, permitiendo el paso de la cápsida donde va implantado un genoma de ARN².

El impacto mediático de la aparición de la nueva variedad de coronavirus que surgió en Wuhan (SARS CoV-2), ocasionó que un grupo de investigadores publicasen el borrador de un artículo científico sin revisar en el repositorio bioRxiv, en el que se vislumbraba que este nuevo virus podría haber sido manipulado genéticamente³. Ante las abrumadoras críticas, el artículo fue retirado hasta que su revisión pudiese confirmar o desmentir sus afirmaciones.

Los autores dijeron hallar cuatro inserciones en la glicoproteína del COVID-19 que solo se encuentran con exclusividad en este virus y no en el resto de la familia. Sorprendentemente, cada una de estas inserciones se relacionaban con la disposición que posee el virus de la inmunodeficiencia humana (SIDA o VIH, por sus siglas en inglés)⁴.

Además, se observó que las cuatro inserciones eran segmentos cortos de proteínas del SIDA VIH-1. Los tres primeros se correspondían con la glicoproteína de superficie «gp120», y el cuarto con la proteína «Gag» VIH-1. De este modo, los segmentos «gp120» serían los encargados de la identificación y establecimiento de la unión a la célula huésped, a través de un receptor primario denominado «CD4», mientras que el segmento «Gag» tendría la misión de unirse a la membrana celular de su víctima y la inserción vírica en esta⁵.

² Infomed, Infecciones por coronavirus: Estructura del coronavirus, disponible en: <https://temas.sld.cu/coronavirus/2018/12/03/estructura-del-coronavirus/> (Fecha de la consulta: 21/2/2020).

³ Para un mayor conocimiento de las técnicas de edición genética, se recomienda la lectura de CIQUE MOYA, Alberto, *¿Estamos más cerca del Armagedón biológico?*, Documento de Opinión IEEE 112/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE0112_2019ALBCIQ_Armagedon.pdf (Fecha de la consulta: 21/2/2020).

⁴ SERVER, Richard, «Uncanny similarity of unique inserts in the 2019-nCoV spike protein to HIV-1 gp120 and Gag», *GreatGameIndia*, February 1, 2020 (Last modified on February 22nd, 2020). Disponible en: <https://greatgameindia.com/uncanny-similarity-of-unique-inserts-in-the-2019-ncov-spike-protein-to-hiv-1-gp120-and-gag/> (Fecha de la consulta: 23/2/2020).

⁵ Ibídem.

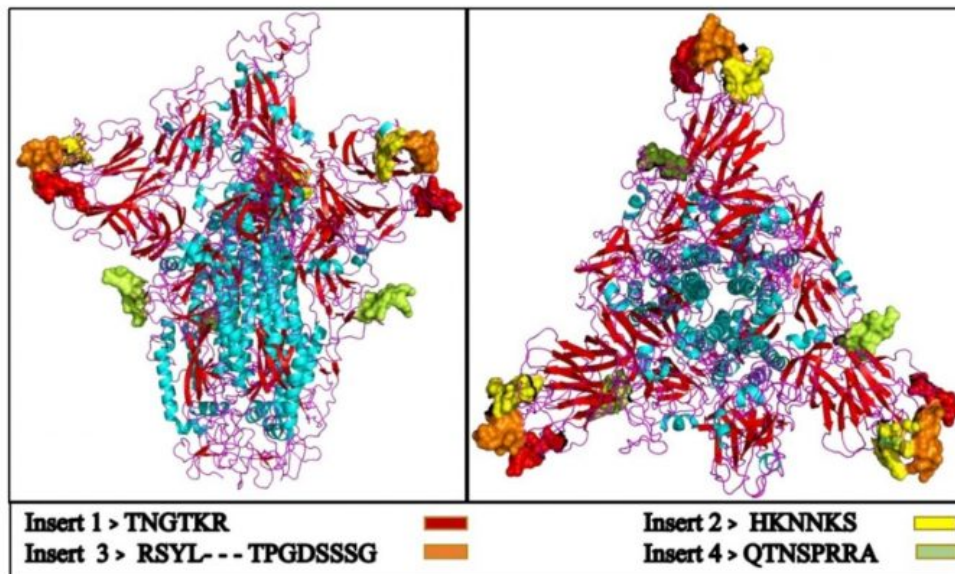


Figura 2. Modelización de una proteína de pico de la corona del COVID-19. Fuente. SERVER, Richard. «Uncanny similarity of unique inserts...», *op. cit.*

Esta disposición apuntaba a que no parecía que se hubiese realizado algo al azar por una mutación en la naturaleza, ya que es difícil asimilar que se hayan producido cuatro coincidencias fortuitas con dos proteínas clave de otro virus no relacionado, como en este caso es el HIV-1. Desgraciadamente, al adquirir la glicoproteína de superficie «gp120», el virus obtuvo la capacidad de infectar a la especie humana.

Sin embargo, en la comunidad científica se iniciaron las investigaciones para contrastar los resultados del artículo de bioRxiv. Los científicos notaron que, aunque las inserciones del COVID-19 son similares a los del HIV-1, estas se encuentran en otros muchos virus y no hay ninguna razón que haga pensar que provienen del virus del SIDA. El posible fallo de los autores pudo haber sido originado por comparar segmentos de proteínas excesivamente cortos, que pueden llevar a conclusiones erróneas⁶.

Todas la posibles *fake news* al respecto fueron rebatidas en febrero de 2020 por un nutrido grupo de prestigiosos investigadores, quienes realizaron un comunicado en apoyo de los profesionales de la salud que luchaban contra el COVID-19 en China. En

⁶ FORSTER, Victoria, «No, The Wuhan Coronavirus Was Not Genetically Engineered To Put Pieces Of HIV In It», *Forbes*, Feb 2, 2020. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/victoriaforster/2020/02/02/no-coronavirus-was-not-bioengineered-to-put-pieces-of-hiv-in-it/#9c3cbc756cbc> (Fecha de la consulta: 24/2/2020).

un artículo en la revista *Lancet* proclamaron que se unían para «condenar enérgicamente las teorías de conspiración que sugieren que COVID-19 no tiene un origen natural»⁷. Este artículo fue dirigido desde la organización EcoHealth Alliance de Nueva York. Parece relevante que su presidente, Peter Daszak, hubiera financiado la investigación del coronavirus en el Instituto de Virología de Wuhan⁸.

En la misma línea se manifestó el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), quien resaltó que la «información errónea» dificultaba el trabajo de los profesionales sanitarios, «desviaba la atención» de las autoridades decisorias y causaba «confusión y miedo» al público. Por ello, la OMS se veía obligada a luchar contra los «trolls y los teóricos de la conspiración que impulsan la desinformación y socavan la respuesta al brote»⁹.

A principios de 2021, la OMS condujo un estudio, junto a las autoridades chinas, en el que concluía el probable origen natural de la pandemia. Además, en abril de 2021 se reafirmó sobre el origen natural de la enfermedad, calificando como «altamente improbable» una causa provocada por un accidente de laboratorio¹⁰. Dicho informe fue criticado por no ser suficientemente objetivo, al haber sido la porción china del equipo la que había realizado la primera fase del estudio¹¹. Además, el propio Daszak participó junto al equipo en apoyo a las investigaciones¹².

El 14 de mayo de 2021 la «hipótesis de la fuga de laboratorio» volvió a plantearse con un auge renovado. En este sentido, un grupo de 18 científicos publicó una carta en la revista *Science*, instando a la OMS a que se llevase una investigación «transparente,

⁷ CALISHER, Charles *et al.* «Statement in support of the scientists, public health professionals, and medical professionals of China combatting COVID-19». *The Lancet*, 2020.

⁸ SURYANARAYANAN, Sainath. «EcoHealth Alliance orchestrated key scientists' statement on "natural origin" of SARS-CoV-2». US Right to Know. November 18, 2020, Update 2.15.21. <https://usrtk.org/biohazards-blog/ecohealth-alliance-orchestrated-key-scientists-statement-on-natural-origin-of-sars-cov-2/> (Fecha de la consulta: 3/6/2021).

⁹ Organización Mundial de la Salud, «Director-General's remarks at the media briefing on 2019 novel coronavirus on 8 February 2020». Disponible en: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-novel-coronavirus---8-february-2020> (Fecha de la consulta: 23/2/2020).

¹⁰ WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part. Joint WHO-China Study. 14 January-10 February 2021. Joint Report, pp. 118-120.

¹¹ BLOOM, Jesse D. *et al.* «Investigate the origins of COVID-19», *Science*, vol. 372, n.º 6543, 2021, p. 694.

¹² WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part, *op. cit.*, p. 14.

objetiva y basada en datos» de las dos posibilidades, para obtener «una mayor claridad sobre los orígenes de esta pandemia»¹³.

La especulación se desencadenó de nuevo el 23 de mayo cuando se publicó que tres científicos del Instituto de Virología de Wuhan habían contraído una enfermedad que requirió su hospitalización en otoño de 2019. Sin embargo, el informe sobre estas personas no fue determinante, por lo que podrían haber padecido tanto la COVID como una gripe estacional¹⁴.

El 26 de mayo las dudas se harían aún más notorias debido a que el presidente estadounidense, Joe Biden, dio un plazo de noventa días a su Administración para que le proporcionasen un «análisis lo más actualizado» de la situación¹⁵.

Las acusaciones contra los científicos

Hace casi cuarenta años, Dean Koontz escribió sobre el diseño de un virus hacia el año 2020 en un laboratorio militar de la ciudad de Wuhan. Cuando se produjo el brote infectocontagioso, el libro de Koontz prendió como la pólvora en las redes sociales¹⁶.

La prestigiosa doctora Xiangguo Qiu se vio envuelta en 2019 en un incidente de biocustodia, relatado en detalle más adelante y que fue difundido a través de redes indias especializadas en guerra biológica. Según Dany Shoham, teniente coronel microbiólogo israelita retirado, varios de los estudiantes tutorizados por la doctora en Canadá tenían relación con instalaciones militares en China¹⁷.

¹³ Ibidem.

¹⁴ *The Wall Street Journal*. «Intelligence on Sick Staff at Wuhan Lab Fuels Debate on Covid-19 Origin», May 23, 2021. <https://www.wsj.com/articles/intelligence-on-sick-staff-at-wuhan-lab-fuels-debate-on-covid-19-origin-11621796228> (Fecha de la consulta: 2/6/2021).

¹⁵ The White House. «Statement by President Joe Biden on the Investigation into the Origins of COVID-19», May 26, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/26/statement-by-president-joe-biden-on-the-investigation-into-the-origins-of-covid-19/> (Fecha de la consulta: 1/5/2021).

¹⁶ KOONTZ, Dean *The Eyes of Darkness: A terrifying horror novel of unrelenting suspense*. Hachette UK, 2012.

¹⁷ SHOHAM, Dany, «China's Biological Warfare Programme and the Curious Case of Dr. Xiangguo Qiu», *CBW Magazine*, July-December 2019, Volume 12, Issue 4. Disponible en: https://idsa.in/cbwmagazine/chinas-biological-warfare-programme#footnote13_l3sbiae (Fecha de la consulta: 17/2/2020).

Además, según Shoham, la Comisión Nacional de Salud de China aprobó la investigación relativa a los virus de la fiebre hemorrágica Ébola, Nipah y la fiebre de Crimea-Congo en las instalaciones de Wuhan, y en marzo de 2019 los chinos certificaron la capacidad operativa de un laboratorio en Wuhan con «nivel de bioseguridad 4» (BSL4)¹⁸. Esto quiere decir que el nivel de bioseguridad de la instalación permite manipular los microorganismos patógenos más agresivos que puedan existir en el mundo.

A ello habría que añadir que el Instituto de Veterinaria Militar chino se encontraba estudiando el virus de la fiebre del Valle del Rift¹⁹ y que el Instituto de Microbiología de Pekín llevaba a cabo un estudio sobre el virus de Marburgo²⁰. Para Shoham, esto era altamente sospechoso, ya que afirmaba solo el Nipah se encontraba presente en China o los países limítrofes, por lo que no entendía el estudio de los otros microorganismos.

Un hecho adicional fue una investigación ordenada por el Gobierno de India sobre un estudio que se había realizado en el estado de Nagaland, cercano a la frontera con China. El estudio versaba sobre murciélagos portadores de anticuerpos del virus del SIDA o VIH y habían estado trabajando en él científicos de China, EE. UU. e India. Al parecer, los científicos accedieron a muestras vivas de murciélagos y sus cazadores humanos sin los debidos permisos²¹.

Hay que tener en cuenta que el estudio fue llevado a cabo por un equipo multinacional en el que participaban tan solo dos microbiólogos chinos del Centro de Virología de Wuhan. Además, su financiación fue llevada a cabo por la Defense Threat Reduction Agency (DTRA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Departamento de Defensa estadounidense²².

¹⁸ XIA, Han *et al.* *Biosafety Level 4 Laboratory User Training Program*, China. 2019.

¹⁹ ZHAO, Yongkun *et al.* «Equine immunoglobulin F (ab') 2 fragments protect mice from Rift Valley fever virus infection». *International immunopharmacology*, vol. 64, 2018, pp. 217-222.

²⁰ ZHU, Wenjun *et al.* «Successful treatment of Marburg virus with orally administrated T-705 (Favipiravir) in a mouse model». *Antiviral research*, vol. 151, 2018, pp. 39-49.

²¹ PERAPPADAN, Bindu Shajan, «Study on bats and bat hunters in Nagaland to be probed», *The Hindu*, Feb 06, 2020, disponible en: <https://www.thehindu.com/news/national/study-on-bats-and-bat-hunters-of-nagaland-come-under-the-scanner/article30722099.ece> (Fecha de la consulta: 22/2/2020).

²² DOVIH, Pilot *et al.* «Filovirus-reactive antibodies in humans and bats in Northeast India imply zoonotic spillover». *PLoS neglected tropical diseases*, vol. 13, n.º 10, 2019.

Los resultados de la investigación científica sugieren que los murciélagos del sudeste de Asia constituyen un reservorio de diversos patógenos zoonóticos, incluyendo a los filovirus, como pueden ser el Ébola o el Marburgo. Además, concluye que la transmisión a la especie humana de estos filovirus ha sido a través de exposición a los murciélagos²³.

Es posible que algo parecido al estudio contrastado de los filovirus haya ocurrido con el nuevo coronavirus. Hasta ahora se conoce que los murciélagos son el origen más probable de la enfermedad y que través de sus excretas transmitieron el virus a otros animales, cuyas especies no son todavía conocidas. Estas especies animales intermediarias podrían ser las que finalmente transmitieron el nuevo coronavirus a la especie humana²⁴.

Por otra parte, los estudios sobre coronavirus en murciélagos se intensificaron desde que estos fueron el origen de las epidemias causadas por los coronavirus SARS y MERS CoV, buscando qué cambios se producían en las proteínas de pico de los murciélagos para que estos infectasen a los seres humanos. Muchas de estas investigaciones fueron dirigidas por la científica china Shi Zheng-li, del Instituto de Virología de Wuhan y conocida por el sobrenombre de «Bat Lady». Esta investigadora organizó numerosas expediciones a las cuevas de Yunnan, en el sur de China, donde recogió numerosas muestras de coronavirus de murciélago²⁵.

Shi trabajó junto con el investigador Ralph S. Baric, de la Universidad de Carolina del Norte, en la mejora de la capacidad de los virus de murciélagos para la infección de seres humanos mediante lo que se denomina como «ganancia de función». En 2015 crearon un nuevo virus a partir del SARS1, al que reemplazaron la proteína de pico por otra de virus de murciélago y que denominaron SHC014-CoV (este tipo de modificaciones se conocen con el nombre de *quimera*)²⁶.

²³ DOVIH, Pilot, *op. cit.*

²⁴ ZHOU, Peng *et al.* «A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin». *Nature*, 2020, pp. 1-4.

²⁵ QIU, Jane. «How China's 'Bat Woman' Hunted Down Viruses from SARS to the New Coronavirus», *Scientific American*, June 1, 2020. <https://www.scientificamerican.com/article/how-chinas-bat-woman-hunted-down-viruses-from-sars-to-the-new-coronavirus1/> (Fecha de la consulta: 3/6/2021).

²⁶ MENACHERY, Vineet D. *et al.* «A SARS-like cluster of circulating bat coronaviruses shows potential for human emergence». *Nature medicine*, vol. 21, n.º 12, 2015, pp. 1508-1513.

Bat Lady volvió a trabajar con las quimeras de coronavirus que podían atacar células humanas gracias a la financiación estadounidense del Instituto Nacional de Alergias y Enfermedades Infecciosas (NIAID, por sus siglas en inglés), que había asignado la subvención a la EcoHealth Alliance de Peter Daszak, quien posteriormente subcontrataría a Shi. Daszak anunció a finales de 2019 que en el Instituto de Virología de Wuhan habían reprogramado la proteína de pico, creando coronavirus quiméricos capaces de infectar ratones humanizados²⁷.

A pesar de lo anterior no se puede probar que Shi fuese quien elaborase el SARS CoV-2 en su laboratorio, aunque se ha impedido el acceso a sus registros científicos. No obstante, hay que tener en cuenta que sus trabajos se realizaron con un nivel de bioseguridad inferior al que hubieran requerido estas experiencias²⁸.

La teoría de la conspiración: el paciente saudita y la muerte del Dr. Plummer

En 2012 se produjo, en el Hospital Dr. Soliman Fakeeh de la ciudad saudí de Jeddah, el extraño caso de un paciente que presentaba un cuadro clínico de fiebre, expectoración, tos y dificultad respiratoria. El microbiólogo egipcio Dr. Ali Mohamed Zaki, que trabajaba para los saudíes, identificó en los pulmones del paciente un tipo de coronavirus desconocido. Zaki, después de intentar identificarlo infructuosamente, buscó el asesoramiento del Dr. Ron Fouchier, un prestigioso virólogo del Centro Erasmus de Rotterdam.



Figura 3. Evolución del paciente saudita infectado con coronavirus. Fuente. ZAKI, Ali M. *et al.* «Isolation of a novel coronavirus from a man with pneumonia in Saudi Arabia». *New England Journal of Medicine*, vol. 367, n.º 19, 2012, pp. 1814-1820.

²⁷ WADE, Nicholas. «The origin of COVID: Did people or nature open Pandora's box at Wuhan?», *Bulletin of the Atomic Scientists*, May 5, 2021. <https://thebulletin.org/2021/05/the-origin-of-covid-did-people-or-nature-open-pandoras-box-at-wuhan/> (Fecha de la consulta: 3/6/2021).

²⁸ *Ibídem.*

Posteriormente, Zaki regresó a Egipto, anunciando el descubrimiento del virus, que fue denominado por el centro holandés como «betacoronavirus humano 2c EMC» (hCoV-EMC). Cuando los sauditas se enteraron que habían perdido los derechos sobre las muestras de una investigación que se había realizado en uno de sus hospitales, acusaron a Zaki de haber evadido los procedimientos sin su consentimiento y haber enviado las muestras a Holanda sin suficientes garantías. Zaki se defendió alegando que los saudíes podrían haber sido reacios a difundir los resultados, ya que los hechos coincidían con la tradicional peregrinación a la Meca, a la que asisten millones de personas²⁹.

A pesar de las protestas saudíes, el laboratorio holandés obtuvo la patente del virus y se firmaron convenios con compañías farmacéuticas para la producción de vacunas y medicamentos mediante acuerdos de transferencia de material (MTA, por sus siglas en inglés)³⁰. Uno de estos acuerdos fue el que obtuvo en su día el entonces director del Laboratorio Nacional de Microbiología de Canadá, Francis Plummer, después de largas negociaciones legales con los holandeses³¹.

El coronavirus llegó a las instalaciones canadienses de Winnipeg el 4 de mayo de 2013, donde Plummer dispuso del virus para obtener pruebas de anticuerpos y comprobar otros posibles casos de infección mediante la comparación con los anticuerpos de posibles pacientes³². En marzo de 2019 se produjo un controvertido envío a China de microorganismos, donde no consta la transferencia del coronavirus, pero que ocasionó la expulsión de un equipo de investigadores chinos encabezado por la doctora Qiu, dejando abiertos muchos interrogantes.

Para dejar aún más oscura la intriga, el profesor Plummer murió fulminado por un ataque al corazón en febrero de 2020, cuando se encontraba en Kenia como conferenciante

²⁹ BUTLER, Declan, «Tensions linger over discovery of coronavirus», *Nature*, 14 January 2013. Disponible en: <https://www.nature.com/news/tensions-linger-over-discovery-of-coronavirus-1.12108> (Fecha de la consulta: 23/2/2020).

³⁰ GARRETT, Laurie, «Why a Saudi Virus Is Spreading Alarm», Council on Foreign Relations, May 29, 2013. Disponible en: <https://www.cfr.org/public-health-threats-and-pandemics/why-saudi-virus-spreading-alarm/p30799> (Fecha de la consulta: 23/2/2020).

³¹ «Saudi coronavirus work stymied at Canadian lab», CBC News, May 19, 2013. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/health/saudi-coronavirus-work-stymied-at-canadian-lab-1.1322426> (Fecha de la consulta: 23/2/2020).

³² BRANSWELL, Helen, «Canada's national lab has new sample of coronavirus», *Canadian Press*, May 14, 2013. Disponible en: <https://toronto.citynews.ca/2013/05/14/canadas-national-lab-has-new-sample-of-coronavirus/> (Fecha de la consulta: 23/2/2020).

distinguido durante la celebración del cuadragésimo aniversario de la colaboración entre las universidades de Manitoba y Nairobi³³.

Los incidentes de Winnipeg y la guerra comercial

El Laboratorio Nacional de Microbiología (NML) de Winnipeg es una institución dependiente de la Agencia Nacional de Salud Pública Canadiense (PHAC, por sus siglas en inglés). En este centro se trabaja, en colaboración con entidades nacionales y extranjeras, en la prevención, detección, identificación y preparación de las medidas necesarias contra las más peligrosas enfermedades transmisibles³⁴.

Una de sus instalaciones es el denominado «Laboratorio 101», uno de los pocos laboratorios BSL4 del mundo, lo que le permite manipular virus tan peligrosos como pueden ser el Ébola, Lassa y Nipah³⁵.

La doctora Xiangguo Qiu es una prestigiosa viróloga que trabajaba en estas instalaciones hasta su expulsión en extrañas circunstancias. Obtuvo su título de medicina en China y en 1996 se trasladó a Canadá a completar sus estudios, iniciándose en la investigación sobre tratamientos con anticuerpos, moléculas que el organismo produce de forma natural para defenderse contra una infección. Los trabajos de la doctora le llevaron a identificar ocho posibles anticuerpos contra el virus del Ébola, que finalmente quedarían reducidos a un «cóctel de tres». Su administración permite al organismo la respuesta humoral de forma inmediata, en tanto en cuanto el organismo inicia este proceso de forma natural mucho más lenta³⁶.

A partir de estas experiencias se desarrolló el medicamento ZMapp, que en 2014 permitió la curación de dos misioneros contagiados por Ébola en Liberia, por lo que

³³ LEUNG, Wency, «Renowned microbiologist Frank Plummer helped fight AIDS and SARS», *The Globe and Mail*, February 5, 2020. Disponible en: <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-renowned-microbiologist-frank-plummer-helped-fight-aids-and-sars/> (Fecha de la consulta: 24/2/2020).

³⁴ Government of Canada, National Microbiology Laboratory. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/public-health/programs/national-microbiology-laboratory.html> (Fecha de la consulta: 13/2/2020).

³⁵ Government of Canada, «Lab 101: What does it take to house the world's deadliest diseases?». Disponible en: <http://science.gc.ca/eic/site/063.nsf/eng/97757.html> (Fecha de la consulta: 13/2/2020).

³⁶ Public Policy Forum, «Dr. Xiangguo Qiu & Dr. Gary Kobinger: Against all odds, they discovered a treatment for Ebola». Disponible en: <https://ppforum.ca/articles/dr-xiangguo-qiu-dr-gary-kobinger-against-all-odds-they-discovered-a-treatment-for-ebola/> (Fecha de la consulta: 13/2/2020).

posteriormente el tratamiento se generalizó, salvando innumerables vidas. En 2018 la doctora Qiu, junto al Dr. Gary Kobinger, recibió el prestigioso premio canadiense del Gobernador General en Innovación³⁷.

Qui disfrutaba en el laboratorio del puesto de jefe de sección de Desarrollo de Vacunas y Terapias Antivirales, en el programa especial de patógenos, y era profesora adjunta en el Departamento de Microbiología Médica de la Universidad de Manitoba. Además, era profesora asociada de la universidad china de Tianjin, donde había cursado sus estudios. Su posición le permitió que trabajase junto a ella su marido, Keding Cheng, bacteriólogo reconvertido a virólogo, y varios estudiantes provenientes de China³⁸.



Figura 4. La doctora Xiangguo Qiu trabajando en las instalaciones de bioseguridad canadienses. Fuente. PAULS, Karen, «Canadian government scientist under investigation trained staff at Level 4 lab in China», *CBC News*, Posted: Oct 03, 2019. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/national-microbiology-lab-scientist-investigation-china-1.5307424> (Fecha de la consulta: 15/2/2020).

A principios de julio de 2019, las autoridades del NML prohibieron la entrada a sus instalaciones del matrimonio de científicos y sus estudiantes chinos, alegando

³⁷ Governor General's Innovation Award, «Dr. Kobinger and Dr. Qiu – 2018 GGIA Laureates», May 23, 2018. Disponible en: <https://innovation.gg.ca/dr-kobinger-and-dr-qiu-2018-ggia-laureates/> (Fecha de la consulta: 13/2/2020).

³⁸ PAULS, Karen, «Chinese researcher escorted from infectious disease lab amid RCMP investigation», *CBC News*, Jul 14, 2019. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/chinese-researcher-escorted-from-infectious-disease-lab-amid-rcmp-investigation-1.5211567> (Fecha de la consulta: 14/2/2019).

incumplimientos de los protocolos, y, aunque el tema se dejó en las manos de la Real Policía Montada, se calificó como un «asunto administrativo».

A este respecto, el referido profesor Frank Plummer, director del NML hasta 2015 y recientemente fallecido, declaró que no había nada que espiar en el laboratorio y que todos los trabajos realizados se encontraban publicados en fuentes abiertas de la literatura científica³⁹.

Sin embargo, este incidente no había sido el primero en producirse en el NML, ya que en 2009 el investigador Konan Michel Yao fue arrestado por el FBI en el paso fronterizo de Pembina, entre Manitoba y Dakota del Norte, llevando 22 viales (uno de ellos con genes no contagiosos del virus Ébola). Yao había dejado de trabajar para los laboratorios de Winnipeg y se llevó los viales para supuestamente continuar sus investigaciones. El laboratorio no había informado de la desaparición del material biológico y Plummer tuvo que reconocer que el incidente fronterizo le fue comunicado por la Policía Montada^{40,41}.

Lo anteriormente descrito constituye un fallo en la biocustodia necesaria en este tipo de instalaciones. Además, hay que tener en cuenta que, a pesar de los resultados publicados en fuentes abiertas, el material biológico retirado podría estar sujeto a patente, lo que podría ser constitutivo de delito. El resultado podría interpretarse como una falta de control sobre los conocimientos o *know how* y una brecha en la difusión de información sensible o incluso de uso dual.

Volviendo a 2019, parece que el nuevo incidente fue algo más que un simple incumplimiento. Qiu viajaba a China con asiduidad, pero más concretamente durante el curso escolar 2017-2018 había visitado al menos cinco veces la instalación de Wuhan, que fue certificada como laboratorio BSL4 en enero de 2017. A este respecto es muy posible que Qui participase en la formación del personal de este

³⁹ OWENS, Brian, «Mystery surrounds ouster of Chinese researchers from Canadian laboratory», *Science*, Jul. 19, 2019. Disponible en: <https://www.sciencemag.org/news/2019/07/mystery-surrounds-ouster-chinese-researchers-canadian-laboratory> (Fecha de la consulta: 14/2/2020).

⁴⁰ FRIEDEN, Thomas, «Canadian charged with smuggling Ebola». *Nature*, vol. 459, 2009, p. 21.

⁴¹ SKERRITT, Jen, «Lab didn't tell police 22 vials stolen. Former researcher in U.S. custody accused of cross-border smuggling», *Winnipeg Free Press*, 5/15/2009. Disponible en: <https://www.winnipegfreepress.com/local/lab-didnt-tell-police-22-vials-stolen-45078877.html> (Fecha de la consulta: 16/2/2020).

laboratorio chino. Qui también visitó la Academia de Ciencias de China, la Universidad de Tsinghua, la Academia de Ciencias Médicas de China y el Instituto de Biotecnología de Pekín⁴². En un mundo global e interconectado se comprende que exista una transferencia de conocimientos, pero siempre debe ser respetada la seguridad, la propiedad intelectual y la investigación.

La trazabilidad de las acciones de Qui determinó que entre Canadá y China se habían transferido, en el mes de marzo de 2019, muestras de virus viables de Ébola y Nipah en un vuelo comercial. En el mes de mayo, la PHAC remitió el citado «asunto administrativo» a la Policía Montada, lo que desembocó en la expulsión del matrimonio de científicos y sus alumnos chinos. Aunque parece que las condiciones de seguridad de las muestras eran las adecuadas⁴³, no se ha constatado que el envío fuese autorizado con el necesario acuerdo de transferencia y protección de la propiedad intelectual⁴⁴.

En un amplio contexto, las relaciones entre Canadá y China atraviesan por una etapa tensa tras la detención de Meng Wanzhou en el aeropuerto de Vancouver, a requerimiento de EE. UU. Esta ejecutiva de Huawei se encuentra pendiente de entrega a los estadounidenses, que la acusan de cargos de espionaje y fraude⁴⁵. Entretanto, las autoridades chinas mantienen detenidos a dos canadienses por espionaje⁴⁶. Además, las importantísimas exportaciones canadienses de colza sufren impedimentos para entrar en los puertos chinos⁴⁷.

⁴² PAULS, Karen, «Canadian government scientist...», *op. cit.*

⁴³ Como ampliación de la información sobre la reglamentación para el transporte de este tipo de sustancias, se recomienda consultar: Organización Mundial de la Salud, *Reglamento Sanitario Internacional, Guía sobre la reglamentación relativa al Transporte de sustancias infecciosas 2015-2016*. Disponible en: https://www.who.int/ihr/publications/who_hse_ihr_2015.2/es/ (Fecha de la consulta: 17/2/2020).

⁴⁴ PAULS, Karen, «Canadian lab's shipment of Ebola, Henipah viruses to China raises questions», *CBC News*, Posted: Aug 02, 2019, disponible en <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/ebola-henipah-china-1.5232674> (Fecha de la consulta: 15/2/2020).

⁴⁵ «Huawei executive's case in limbo after judge adjourns court», *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/23/huawei-executive-meng-wanzhou-case-in-limbo-judge-adjourns-court> (Fecha de la consulta: 15/2/2020).

⁴⁶ GRIFFITHS, James. «Court dates set for two Canadians detained in China on espionage charges», *CNN* March 18, 2021. <https://edition.cnn.com/2021/03/17/asia/china-canada-kovrig-spavor-intl-hnk/index.html> (Fecha de la consulta: 4/5/2021).

⁴⁷ NICKEL, Rod; PATTON, Dominique; GU, Hallie, «'They are retaliating': Canadian canola hit by unusual delays in China after arrest of Huawei executive», *Financial Post*, February 6, 2019. Disponible en: <https://business.financialpost.com/commodities/agriculture/they-are-retaliating-canadian-canola-hit-by-unusual-delays-in-china-after-arrest-of-huawei-executive> (Fecha de la consulta: 16/2/2019).

Lejos de amedrentarse, el primer ministro Trudeau ha retrasado la decisión de permitir a Huawei el establecimiento de la red 5Gen Canadá. Mientras, se alzan voces en favor de la seguridad nacional y de la permanencia canadiense en el bloque occidental⁴⁸.

La cuestión se amplió a territorio estadounidense cuando el 28 de enero de 2020 fue arrestado el jefe del Departamento de Química y Biología Química de la Universidad de Harvard, el doctor Charles Lieber. Al parecer, Lieber había realizado falsas declaraciones sobre su relación con la Universidad Tecnológica de Wuhan, en China⁴⁹.

En paralelo a este caso se acusó a la teniente del Ejército chino, Yanqing Ye, de actuar como agente extranjero en el Departamento de Física, Química e Ingeniería Biomédica de la Universidad de Boston, al tiempo que investigaba documentación militar estadounidense. La teniente no pudo ser arrestada, ya que había salido de los EE. UU. oportunamente. No fue así para Zaosong Zheng, que pudo ser detenido en el aeropuerto Logan (Boston) cuando intentaba llegar a China con 21 viales en su equipaje. Zheng investigaba en un programa de células cancerígenas en el centro médico Beth Israel Deaconess⁵⁰.

⁴⁸ COLETTA, Amanda, «Extradition hearing of Meng Wanzhou, Huawei executive at the center of U.S.-Canada-China rift, to open in Vancouver», *The Washington Post*, Jan. 19, 2020. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/extradition-hearing-of-meng-wanzhou-huawei-executive-at-the-center-of-us-canada-china-rift-opens-in-vancouver/2020/01/17/97fc78a6-37d3-11ea-a1ff-c48c1d59a4a1_story.html (Fecha de la consulta: 16/2/2020).

⁴⁹ US Department of Justice. Office of Public Affairs, «Harvard University Professor and Two Chinese Nationals Charged in Three Separate China Related Cases». Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/harvard-university-professor-and-two-chinese-nationals-charged-three-separate-china-related> (Fecha de la consulta: 24/2/2020).

⁵⁰ Ibídem.



Figura 5. Cartel de búsqueda de Yanqing Ye. Fuente. FBI, «YANQING YE Acting as an Agent of a Foreign Government; Visa Fraud; Making False Statements; Conspiracy». Disponible en: <https://www.fbi.gov/wanted/counterintelligence/yanqing-ye> (Fecha de la consulta: 24/2/2020).

Conclusiones

Todo parece apuntar a que el caso que ha involucrado a lo largo del globo a varios científicos se debe a una cuestión de patentes y propiedad intelectual, de una importancia extraordinaria en la pujante industria farmacéutica. No se tiene constancia de que en esta transferencia de tecnología se hayan producido errores que pudieran haber llevado a una extensión de enfermedades infecciosas, aunque las investigaciones al respecto no son concluyentes.

La competencia entre el bloque norteamericano, constituido principalmente por EE. UU. y Canadá, y la nueva potencia revisionista en que se ha erigido China no se circunscribe al ámbito objeto de este artículo, sino que se está produciendo en todos los contextos, en los que se han podido constatar importantes tensiones en relación con la transferencia y control de conocimientos, materias primas y telecomunicaciones.

Entre las consecuencias de la competitividad global se constata la carencia de controles de seguridad y medidas de fomento de confianza, con objeto de mejorar las relaciones comerciales y evitar acciones delictivas que puedan afectar al empleo de tecnologías de uso dual.

Por desgracia, en medio de esta guerra comercial ha surgido el caso del coronavirus con origen en Wuhan. En un mundo interconectado, al igual que en otras ocasiones, la pandemia se ha extendido y todavía se desconoce cuándo podrá ser contenida y sus efectos sobre la salud y la economía global.

La facilidad para transmitir la información, unida a la difusión de rumores, estudios pseudocientíficos y noticias falsas o *fake news*, ha causado un daño suplementario al que ya ha ocasionado la pandemia. Muchos miembros de la comunidad científica y de los profesionales sanitarios han tenido que realizar un esfuerzo suplementario para rebatir la desinformación, al tiempo que siguen luchando contra la enfermedad. De nuevo se ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la población ante la manipulación a través de las redes sociales y que todo suceso debe ser asimilado con prudencia y contrastado a través de estudios rigurosos.

Todo ello no quiere decir que en un futuro no tenga que prestarse una atención especial a las técnicas de edición genética, para evitar que estas puedan utilizarse con fines maliciosos. Es muy posible que actores estatales, organizaciones, grupos o individuos tengan fácil acceso en años venideros a estas técnicas novedosas, por lo que se debería empezar a plantear el modo de controlarlos antes de que se produzca un caso indeseado de proliferación biológica.

Sin embargo, los intereses de muchas firmas comerciales relacionadas con el ámbito sanitario chocan con el posible control que se pueda ejercer sobre ellas, ya que muchos de los esfuerzos invertidos en la investigación se pueden ver frustrados cuando son transferidos sin respetar la legislación. Esto conlleva a que los Estados punteros en biotecnología sean reticentes a implementar un proceso de verificación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Biológicas y Toxínicas.

La situación actual ha producido que muchos Estados vean la amenaza biológica como una posibilidad no descartable. En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (ESN-2017) española contempla como amenaza importante «la potencial utilización de agentes biológicos por agentes no estatales, en particular organizaciones terroristas». Igualmente la ESN-2017 estima el desafío que plantean las pandemias y epidemias debido «al incremento de las situaciones de riesgo debido

a enfermedades infecciosas», que ha venido de la mano de un «cambio global rápido»⁵¹.

Cabe destacar la aparición de estrategias de segundo nivel en este ámbito, siendo especialmente significativa la US Biodefence Strategy estadounidense⁵². A la vista de los hechos, podría ser estudiada la necesidad de una estrategia de estas características en otros Estados.

Igualmente, se considera necesario que se refuercen determinadas capacidades de actuación ante posibles brotes epidémicos en entornos no cooperativos, en los que la actuación de las fuerzas armadas (FAS) se hace necesaria debido a la inseguridad física del personal interviniente en la investigación. A este respecto, se debe estudiar la posibilidad de incrementar el estado de alistamiento de los Equipos Sanitarios Desplegables de Investigación de Incidentes y Brotes (MED DOIIT, por sus siglas en inglés)⁵³ o los Equipos de Toma de Muestras e Identificación de Agentes Biológicos, Químicos y Radiológicos (SIBCRA, por sus siglas en inglés), para que puedan contribuir a la determinación del origen de posibles brotes.

Del mismo modo, parece oportuna la revisión de las capacidades de Protección de la Fuerza y Asistencia Sanitaria en materia de Defensa NBQ y la preparación de las FAS ante escenarios de incidentes biológicos.

José Ignacio Castro Torres*

COR.ET.INF.DEM

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

⁵¹ *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*, Madrid: Presidencia del Gobierno 2017, pp. 64 y 77.

⁵² CASTRO TORRES, José Ignacio, HIDALGO GARCÍA, Mar, «La nueva estrategia de bioseguridad estadounidense: previsiones para un futuro incierto», Documento informativo 05/2018, 21 de noviembre de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2018/DIEEEEI05-2018BiosegMMHG-NCT.pdf (Fecha de la consulta: 17/2/2020).

⁵³ CIQUE MOYA, Alberto. *Capacidades sanitarias especializadas en escenarios bio*. Documento de Opinión IEEE 68/2020. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEEO68_2020ALBCIQ_bioescenarios.pdf (Fecha de la consulta: 4/6/2021).

25/2021

9 de junio de 2021

José Pardo de Santayana

¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania?

¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania?

Resumen:

Henry Kissinger siempre ha defendido que, tanto para mantener una relación mínimamente armoniosa con Rusia como para una geopolítica global equilibrada, Ucrania debería ser reconocida como Estado colchón. Muchos en Occidente piensan que con el Kremlin no se puede hacer concesiones de principios. En cualquier caso, la potencial incorporación de Ucrania a la OTAN ha terminado por romper las relaciones este-oeste y existe el grave riesgo de un aumento de las tensiones entre ambas partes. Moscú, que juzga que Occidente quiere debilitar y marginalizar a Rusia, hará todo lo que esté en su mano para impedir la adhesión de Ucrania a la Alianza Atlántica.

EE. UU., por su parte, se juega su credibilidad y no se vislumbra una solución aceptable para los actores implicados. La población de Ucrania es la principal víctima; la paz y la estabilidad, previsiblemente, también.

Palabras clave:

Ucrania, Federación Rusa, OTAN, EE. UU., conflicto, Crimea, Donbas.

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

Why is Russia so interested in Ukraine?

Abstract:

Henry Kissinger has always argued that, to have a minimally harmonious relationship with Russia and equilibrated global geopolitics, Ukraine should have been recognized as a buffer state. Many in the West think that with the Kremlin no principled concessions can be made. In any case, the issue of Ukraine joining NATO has ended up breaking East-West relations and there is the threat of increased tensions between the parties. Moscow, judges that the West wants to weaken and marginalize Russia and will do everything in its power to prevent Ukraine from entering the Atlantic Alliance. USA is risking its credibility and no acceptable solution for the parties is in sight. The people of Ukraine are the main victims, peace, and stability very likely as well.

Keywords:

Ukraine, Russian Federation, NATO, U.S. conflict, Crimea, Donbas.

Introducción

Desde 2014, con la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa y la guerra en Donbas, Ucrania se ha convertido en el principal escollo del panorama de seguridad europeo. En esta primavera, el despliegue de una potente fuerza rusa junto a la frontera ucraniana ha vuelto a poner de relieve la relevancia estratégica de este conflicto envenenado.

En lo que va de siglo, la evolución de los acontecimientos en la relación este-oeste ha vuelto a situar a dicho país en su posición histórica de territorio fronterizo, a lo que debe precisamente su nombre en la lengua eslava. Colisionan dos enfoques distintos y en gran parte contrapuestos, en lo que se puede definir como un diálogo estratégico de sordos, y donde la víctima principal es la propia población ucraniana. Si EE. UU., como líder de la OTAN, protege unos principios que han guiado a las naciones occidentales desde el final de la Guerra Fría, el Kremlin tiene una perspectiva típicamente geopolítica que defiende unos intereses percibidos como vitales, al tiempo que entran en juego arraigados sentimientos de identidad nacional.

Moscú se ha enrocado y no tiene la intención de permitir que el país vecino entre en la esfera de influencia occidental por medio de su ingreso en la OTAN o cualquier otro medio que lo facilite en el futuro. Tal desenlace convertiría a Ucrania en un Estado hostil a Rusia en estrecho entendimiento con los otros países antirrusos del este de Europa. Además, supondría la aceptación por parte de la Federación Rusa del dictado norteamericano y la consiguiente renuncia a su rango de gran potencia.

Por otra parte, el presidente Biden, con su eslogan *America is back*, quiere recuperar para EE. UU. el liderazgo de las democracias y poner unos límites claros al aventurismo ruso. La experiencia de los anteriores presidentes, todos los cuales intentaron el acercamiento con la potencia euroasiática y terminaron más lejos de ella de lo que estaban al llegar al poder¹, ha hecho que el inquilino de la Casa Blanca haya desechado todo camino de apaciguamiento y ha preferido el insulto como medio para poner las cartas sobre la mesa antes de iniciar la partida.

¹ GRAHAM, Thomas. «Let Russia be Russia. The case for a More Pragmatic Approach to Moscow», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2019, p. 134.

Ninguna de las partes parece, pues, dispuesta a buscar una solución que resuelva la situación en términos aceptables para la otra y el enfrentamiento tiene un cariz cada vez más ideológico y pasional.

Hay que contar con la hipótesis de que Rusia, que tiene una larga experiencia en convivir con problemas enquistados, dejará correr el tiempo, tendiendo sus redes de influencia, impidiendo la estabilización de Ucrania y reaccionando cada vez que vea la situación comprometida y que un Kremlin a la defensiva seguirá practicando su agresiva estrategia híbrida que aprovecha los puntos débiles del adversario. Así mismo, la estrategia de la OTAN tiende a empujar a la Federación Rusa hacia una entente chino-rusa cada vez más reforzada en el contexto de un orden internacional multipolar que se sigue fracturando y polarizando.

La política exterior cada vez más asertiva del Kremlin, incluida la anexión de Crimea, en 2014, y su intervención en Siria, en 2015, cogió a muchos por sorpresa. No obstante, este modo de actuar fue la consecuencia de la cosmovisión del presidente ruso Vladimir Putin, fundamentada en más de dos décadas de insatisfacción con Occidente, así como en la experiencia acumulada en su empeño por impulsar sus objetivos centrales: la preservación del régimen, el fin de la hegemonía estadounidense y el restablecimiento de Rusia como potencia global. En Washington se había llegado a creer que el breve periodo de sintonía con Moscú desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la siguiente se había convertido en la nueva norma para la relación con Rusia. Sin embargo, este periodo constituyó una anomalía². La política exterior de Putin, similar a la histórica de Rusia, es en lo esencial asertiva, circunstancia agravada por la falta de sintonía con Occidente.

George Kennan, en su famoso artículo *The sources of Soviet conduct*, afirmaba que «si bien el Kremlin es básicamente flexible en su reacción a las realidades políticas, no es en modo alguno ambiguo a las consideraciones de prestigio. Como casi cualquier otro gobierno, puede ser colocado por gestos sin tacto y amenazantes en una posición en la que no pueda permitirse ceder a pesar de que esto podría estar dictado por su sentido del realismo»³. Esto sigue siendo válido hoy y ha sido en parte ignorado por Washington,

² BUGAYOVA, Nataliya. «How we got here with Russia: The Kremlin's Worldview», *ISW*, marzo de 2019. Disponible en: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20Report_The%20Kremlin%27s%20Worldview_March%202019.pdf

³ «X» (KENNAN, George F.) «The source of Soviet conduct», *Foreign Affairs*, julio de 1947.

creyendo que trataba con un rival menor, habiendo pasado por alto que «Rusia no es tan fuerte como parece cuando parece fuerte, ni tan débil como parece cuando parece débil». Así fue el caso de cuando el presidente Obama declaró, en marzo de 2014, que «Rusia es una potencia regional que amenaza a algunos de sus vecinos inmediatos, no por su fuerza sino por su debilidad»⁴. La reacción de Putin ha sido proclamar: «¡Nadie nos escucha, ahora nos vais a tener que escuchar!», y demostrar con hechos que la Federación Rusa tiene la voluntad de hacer respetar sus intereses geopolíticos y su rango de gran potencia, con la pretensión de no aceptar de EE. UU. otro trato que el de iguales.

Este documento pretende exponer las razones por las que el liderazgo ruso otorga tanta importancia a la cuestión ucraniana y pone de relieve las enormes dificultades con que los países occidentales se van a encontrar para que una estrategia de presión y aislamiento de Rusia lleve a un desenlace favorable a los propios intereses de la OTAN.

La historia y la identidad vienen a complicar las cosas

Ucrania es un Estado hecho de retales tanto territoriales con históricos. Su tormentosa historia sirve tanto para defender una posición favorable como contraria a las pretensiones rusas, y cuesta ordenar los acontecimientos que la constituyen de una manera coherente sin caer en simplificaciones maniqueas. En cualquier caso, en el pueblo ruso domina el sentimiento de ver en Ucrania una prolongación de su propia nación⁵ y, ciertamente, no es fácil trazar una línea que separe nítidamente lo ruso de lo ucraniano, sobre todo en los territorios más cercanos a la Federación Rusa. Las fronteras de Rusia han sido siempre dinámicas y el propio Estado ruso es una realidad compuesta por elementos tan diversos que los conceptos de nación y de soberanía tradicionales no sirven para resolver esta ardua ecuación. En el fondo, en Moscú se piensa que, si por tres siglos Ucrania formó parte del Imperio ruso, incluida la etapa soviética, nada debe impedir que en el futuro pueda volver a tener algún tipo de vínculo que le una a Rusia.

⁴ HOLLAND, Steve; MASON, Jeff. «Obama, in dig at Putin, calls Russia 'regional power'», *Reuters*, 25 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-weakness-idUSBREA2O19J20140325>

⁵ SHERR, James. «Nothing New Under the Sun? Continuity and Change in Russia Policy towards Ukraine», *International Centre for Defence and Security*, julio de 2020. Disponible en: https://efpi.icds.ee/wp-content/uploads/sites/18/2020/07/ICDS_EFPI_Report_Nothing_New_Under_the_Sun_Sherr_July_2020.pdf

Sea como fuere, se debe evitar que el cemento se seque trazando una frontera definitiva que sitúe a la nación hermana en alianza con un Occidente que desea —según el liderazgo ruso— una Rusia débil y marginada.

Para el historiador británico Geoffrey Hosking, «Gran Bretaña tuvo un imperio, pero Rusia fue un imperio y quizás lo siga siendo»⁶. No cabe duda de que la actual élite que dirige el país siente una fuerte nostalgia imperial, ya que en su mayoría formó parte de la maquinaria estatal soviética. Mark Galeotti se refiere a ello caracterizando a Vladimir Putin como «homo sovieticus», no por la ideología marxista entonces imperante, sino por la impronta que dejó en él haber servido en una Rusia que era una potencia dominante y, a su manera, respetada⁷.

En noviembre de 2016, Putin inauguró en el centro de Moscú una estatua de 17 metros de altura del príncipe Vladimiro I, conquistador y unificador de la Rus de Kiev, bautizado en Crimea en el año 988, equivalente ruso de la combinación de los reyes visigodos Leovigildo y Recaredo en la historia medieval española y a quien el patriarca Kiril definió como «padre del pueblo ruso y símbolo de la unidad de todos los pueblos de la Rusia histórica»⁸. Con ello trasmitía un doble mensaje: el esencial vínculo fundacional que une a ambas naciones y las raíces culturales propias de la nación rusa, a las que no piensa renunciar en favor de la percibida imposición de los valores de las sociedades occidentales.

Aquella primera gran Rusia sucumbió por la embestida tártara del siglo XIII. No fue hasta finales del siglo XVII cuando, con Pedro el Grande, el Imperio zarista inició la incorporación de Ucrania. Las dos guerras mundiales dieron lugar a variaciones de fronteras y a sucesivas oleadas de conflictos internos y externos, con brutal represión que cada cual interpreta a su manera.

En 1903, en el segundo Congreso del Partido Obrero Socialdemócrata de Rusia, Lenin había propuesto el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de las naciones oprimidas por Rusia. Con ello se establecieron las bases con las que en el futuro se resolvería la cuestión de la integración territorial de las repúblicas de la URSS, las cuales

⁶ HOSKING, Geoffrey. «The Freudian Frontier», *Times Literary Supplement*, 10 de marzo de 1995, p. 27.

⁷ GALEOTTI, Mark. *We Need to Talk About Putin*. Ebury, 2019.

⁸ «Putin inaugura un monumento a Vladímir, el príncipe que cristianizó Rusia en 988», *EFE*, Moscú, 4 de noviembre de 2016.

en el artículo 72 de la Constitución tenían reconocido el derecho de separarse libremente de ella.

Durante la Guerra Fría, la posibilidad de que una república soviética se independizara parecía una quimera. Sin embargo, los acontecimientos de 1989-1991 llevaron al desplome de la URSS, con el desmembramiento de todas sus repúblicas.

Al día siguiente de producirse el intento de golpe de Estado en agosto de 1991, Ucrania había declarado su independencia, con un cierto periodo de punto muerto, y decretado la suspensión de la actividad del Partido Comunista. El deseo de buscar un futuro mejor desvinculado de la caduca URSS se sumó a la corriente independentista de carácter nacionalista. El día 8 de diciembre, Ucrania, Rusia y Bielorrusia acordaron crear la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

La cuestión más delicada en aquel momento era la de las armas nucleares desplegadas en territorio ucraniano, el tercer arsenal del mundo después de EE. UU. y Rusia. Pero las presiones internacionales y el recuerdo del accidente de Chernóbil facilitaron que, en 1992, Kiev entregara a Moscú todas sus armas tácticas; que, posteriormente, entregara también las cabezas nucleares estratégicas; que en noviembre de 1994 firmara el Tratado de No Proliferación; y que Ucrania se declarara Estado desnuclearizado⁹.

El asunto territorial de Crimea, que había sido transferida en 1954 por Kruchov de Rusia a Ucrania y tenía el estatus de república autónoma, era otro importante reto que fue zanjado en marzo de 1994 cuando Moscú firmó con Kiev un compromiso que reconocía que Crimea formaba parte del territorio ucraniano, así como la inviolabilidad de sus fronteras. Desde el punto de vista de la Federación Rusa, se sobreentendía que la OTAN había dejado de ser un rival estratégico y no sacaría provecho de esta circunstancia —compromiso verbal que no se materializó documentalmente—, ya que la principal base naval rusa se encontraba en dicha península. Así, en 1995 Rusia y Ucrania firmaron un acuerdo para que una parte de la flota rusa del mar Negro pudiese permanecer en el puerto de Sebastopol.

⁹ CHARAP, Samuel; COLTON, Timothy J. «Everyone loses, the Ukraine crisis and the ruinous contest for post-soviet Eurasia», *IJSS*, enero de 2017.

Evolución de la estrategia rusa respecto a Ucrania

Desde el principio, en Moscú se consideró que una cosa era la disolución del Pacto de Varsovia e incluso la separación de las repúblicas no esclavas de la URSS y otra la ruptura con Ucrania y Bielorrusia, territorios unidos a Rusia por varios siglos de historia, cultura, tradiciones y vínculos familiares comunes. Además, se pensaba que estas repúblicas nunca podrían sostenerse de forma completamente independiente de Rusia. Si para Kravchuk la CEI representaba un divorcio civilizado, para el Kremlin la independencia de Ucrania era interpretada como una aberración.

Con Ucrania existía una estrecha interdependencia energética, de finanzas, industrial — un caso particular era la industria militar, con casi un tercio de la que había pertenecido a la URSS— y de modelo económico, reforzada por los intereses de quienes se beneficiaban de esta relación en Ucrania. Más sutiles y también más fácilmente penetrables por Rusia eran las relaciones comerciales irregulares y parcialmente criminalizadas que se desarrollaban a la sombra de las estructuras oligárquicas. La interacción de todas estas circunstancias hizo que la influencia rusa no solo fuera significativa sino sistémica, actuando como un factor estructural en los asuntos internos de Ucrania¹⁰.

En los primeros años de Yeltsin se llegó a pensar que la integración con Occidente y la CEI eran objetivos complementarios y que la interdependencia haría imposible una independencia de Ucrania en el sentido estricto. Esta visión idílica se disipó pronto y con el nombramiento de Primakov como ministro de Exteriores en 1996 volvió la desconfianza hacia Occidente¹¹. A partir de entonces, y más aun con la llegada de Putin, en el Kremlin se pensaba que Rusia se debía recuperar de su debilidad para establecerse de nuevo como una potencia global y promover un nuevo orden internacional con Rusia como igual y no como subordinado de los EE. UU. No obstante, Putin pensaba que el entendimiento con Washington era posible, algo que el 11-S y la lucha común contra el terrorismo debía facilitar.

Aunque la soberanía de los nuevos Estados independientes parecía ya «irreversible», el liderazgo ruso pensaba que las áreas clave de la soberanía debían ser «delegadas» a

¹⁰ SHERR, James, *op. cit.*

¹¹ RUMER, Eugen. «The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action», *Carnegie Endowment for International Peace*, junio de 2019. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/Rumer_PrimakovDoctrine_final1.pdf

Rusia. Desde entonces, en Moscú siempre se ha subestimado la importancia del sentimiento nacional ucraniano, muy reforzado por la seducción que ejerce la pujanza occidental y el rechazo de un pasado soviético vinculado a Rusia, sin olvidar la propia crisis en que había caído el gran vecino del este.

Las élites políticas e industriales ucranianas, incluidos los poderosos oligarcas, aprendieron a obtener beneficios de la integración con Rusia, minimizando los compromisos políticos con Moscú. Sin embargo, con la llegada del nuevo siglo, al restaurar la vertical del poder en la Federación Rusa, Putin hizo esta dinámica mucho más difícil. No solo coordinó y subordinó a los actores económicos que habían estado privatizando Rusia, sino que utilizó la presión económica para obtener concesiones políticas de Ucrania. El gas y el petróleo rusos se convirtieron en el principal instrumento coercitivo. El nuevo Concepto de Política Exterior de junio de 2000 afirmó la necesidad de «un cinturón amistoso en el perímetro de la frontera rusa». En 2003, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán se adhirieron a la Unión Económica Euroasiática, iniciativa sobre la que debía pivotar la integración regional que Putin pretendía.

Sin embargo, la sociedad civil ucraniana no entró en la ecuación, por lo que la Revolución naranja de 2004-2005 fue una completa sorpresa para el Kremlin, y el triunfo de Yúshchenko, un sensible contratiempo. De repente, las esperanzas ucranianas de adhesión a la OTAN y a la UE adquirieron un aura de realismo. Putin interpretó las revoluciones de color como un método encubierto de Occidente para desestabilizar a la Federación Rusa y declaró el estrechamiento de relaciones entre la Alianza Atlántica y Ucrania y Georgia como una amenaza¹².

La relación con Washington se hizo muy tensa. Putin no consiguió arrancar a las potencias occidentales un acuerdo para detener la expansión de la OTAN. La integración de las repúblicas bálticas en la Alianza Atlántica en 2004 era el último avance hacia el este que el Kremlin estaba dispuesto a encajar. Para Moscú se trataba de una línea roja, al tiempo que la economía rusa se recuperaba y Putin había devuelto la ambición y la confianza a la Federación Rusa.

¹² BUGAYOVA, Nataliya, *op. cit.*

Sin embargo, la teoría del fin de la historia había dado gran confianza en la resiliencia y la autoridad moral del orden internacional liberal presidido por EE. UU., y en Washington se pensaba que el resto de los países, incluida Rusia, terminarían sometiéndose a él.

Al final, resultaría una partida estratégica del «siete y medio» mal jugada por no reconocer que, tras lo mucho ya conseguido, lo más prudente era no subir más la puja.

En 2007, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el presidente ruso subió el tono de su discurso y expresó su decidida oposición a dicho orden hegemónico norteamericano, «un mundo donde hay un señor y soberano... Esto es perjudicial no solo para todos los que forman parte de él sino también para el propio soberano... La expansión de la OTAN tiene como intención rodear a Rusia».

En la Cumbre de Bucarest, en abril de 2008, se consideraron las peticiones de Ucrania y de Georgia para ingresar en la OTAN, aunque se aplazara la decisión. En las capitales occidentales se pensaba que Rusia no tenía capacidad para impedirlo y habría de conformarse con la decisión que tomaran unas naciones soberanas. Como afirma Thomas P. Ehrhard, EE. UU. se sentía vencedor, y Rusia como país débil no solo debía sufrir lo que le correspondía, sino que además era ignorado¹³. Rusia, para dejar claro que no iba a aceptar dicha lógica, respondió con la breve campaña militar de Georgia de agosto de aquel año, que tuvo una respuesta muy tímida de Occidente y fue seguida por una rápida recuperación de las relaciones entre ambas partes. El Kremlin pensaba que el mensaje había sido comprendido y que su estrategia estaba dando resultados. No obstante, a la espera de lo que pudiera ocurrir en el futuro, inició una profunda reforma militar de unas Fuerzas Armadas que se habían mostrado obsoletas.

Por otra parte, las crisis del gas de 2006 y 2008-2009 habían infligido un gran daño económico a Ucrania. La mala gestión de esta última crisis también supuso un lastre para su liderazgo político y prestigio internacional. Sumadas las pérdidas derivadas del colapso financiero mundial, Ucrania perdió el 15 % de su PIB en 2009¹⁴.

Todo ello permitió a Moscú retomar la iniciativa. La victoria de Víktor Yanukóvich en 2010 pareció favorecer los propósitos del Kremlin. El objetivo primordial del nuevo presidente ucraniano era hacer inexpugnables su propia posición interna y los intereses de su familia

¹³ EHRHARD, Thomas P. «Treating the Pathologies of Victory: Hardening the Nation for Strategic Competition», *Heritage.org*, 30 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.heritage.org/military-strength/topical-essays/treating-the-pathologies-victory-hardening-the-nation-strategic>

¹⁴ SHERR, James. Op. cit.

oligárquica. Al abandonar toda intención de integrar Ucrania en la OTAN, esperaba asegurarse una mano libre con la UE. Moscú no tenía la intención de aceptarlo y aumentó en exceso la presión sobre el país vecino, exigiendo la plena integración sectorial y la «sincronización» de las relaciones socioeconómicas. El Acuerdo de Asociación UE-Ucrania se convirtió en el nuevo *casus belli*: si Kiev se abría a la UE, el comercio ruso-ucraniano quedaría muy limitado y la Unión Económica Euroasiática languidecería. El presidente de Ucrania tuvo que ceder, pero, una vez más, la sociedad civil de Ucrania cambió las tornas y, en noviembre de 2013, estalló la revolución de Euromaidán. Después de haber conseguido todo lo que buscaba de Yanukóvich, Putin perdió a Yanukóvich y también perdió Ucrania.

En febrero de 2014, juzgando la situación muy peligrosa para sus intereses con la probable pérdida de la base naval de Sebastopol y el ingreso de Ucrania en la OTAN, el Kremlin desplegó fuerzas militares en Crimea, organizó un referéndum de adhesión a Rusia y cogió de nuevo por sorpresa a Occidente. A continuación, Moscú empezó a maniobrar en Ucrania occidental para tomar el control de los territorios más prorusos. En abril estalló un conflicto armado en Donbas que a estas fechas contabiliza más de 14 000 víctimas mortales.

La guerra que comenzó en 2014 marcó el final de un esfuerzo de 25 años para «sincronizar el desarrollo» de las relaciones ruso-ucranianas por medios pacíficos, aunque indirectamente coercitivos. En los meses posteriores a la elección de Petró Poroshenko como presidente, la cooperación militar-industrial se detuvo, los bancos rusos fueron sancionados, el comercio se redujo drásticamente y las importaciones de gas se redujeron casi a cero¹⁵.

Desde entonces no se ha producido ningún avance diplomático y, más allá de unas u otras iniciativas y compromisos, por parte rusa se trata de impedir que el país vecino termine por ingresar en la OTAN o la UE. La relación con Occidente ha sufrido un gravísimo deterioro muy difícil de revertir. Todo parece indicar que la única solución que el Kremlin aceptaría sería la neutralización de Ucrania. Por otra parte, la retórica del Kremlin pretende dejar claro que la reincorporación de Crimea en la Federación Rusa ya es irreversible. Putin cuenta con que mientras el conflicto se mantenga activo en el nivel

¹⁵ Ibídem.

actual, la posibilidad de que Ucrania forme parte de la Alianza Atlántica es nula. Eso le basta además para garantizar que su palabra sea escuchada en Kiev¹⁶.

Consideraciones estratégicas

Ninguna de las medidas tomadas por EE. UU. y sus aliados ha cambiado en lo esencial la actitud o los puntos de vista rusos. Al contrario, para defender unos intereses considerados esenciales, el liderazgo ruso ha endurecido sus posiciones, se ha vuelto mucho más agresivo y ha dado el salto a una estrategia de mayor alcance. Gracias a sus éxitos en Siria, ha recuperado una posición preeminente en Oriente Medio, ha afirmado su condición de gran potencia y ha empezado a actuar en teatros alejados de sus fronteras, particularmente en el Mediterráneo y África. Allí donde la Casa Blanca adopta una posición, como es el caso en Myanmar, el Kremlin apuesta por la contraria.

Toda estrategia debe ir dirigida a la consecución de un objetivo. No se trata de reforzar con argumentos las razones que a uno le impulsan, sino en reflexionar si la línea de acción escogida contribuye o no al fin perseguido y cuál será el escenario resultante. Como en una partida de ajedrez, hay que intentar prever cuáles serán los movimientos del otro jugador para buscar el mejor desenlace en el tablero. Pues bien, en pocos años se ha pasado de un contexto de entendimiento que la liquidación de la Guerra Fría había propiciado a una relación de abierta confrontación.

Al tomar la OTAN la decisión de seguir extendiéndose hacia el este, a pesar de conocer las expresas objeciones del Kremlin, se minusvaloró al rival ruso, se pensó que sería suficiente con que el orden internacional existente amparase los puntos de vista occidentales y se apostó por una línea de acción que, aunque defendía unos principios importantes, no contribuía a la seguridad de los miembros de la Alianza, que es su fin primordial. Sin embargo, en la balanza de intereses estratégicos en juego había un enorme desequilibrio entre lo que la ampliación de la Alianza Atlántica representaba para ambas partes.

El liderazgo ruso ha asumido un altísimo coste —con una determinación y un desafío estudiados, ha soportado el oprobio, la exclusión de los mercados de capitales, las restricciones a las importaciones de alta tecnología, las medidas disuasorias de la OTAN

¹⁶ NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús. «Ucrania, un conflicto no tan congelado», *Real Instituto Elcano*, 14 de abril de 2021. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/ucrania-un-conflicto-no-tan-congelado/>

e incluso el posible fracaso de su proyecto económico máspreciado en Europa, el gasoducto Nord Stream II— y ha estrechado aún más su asociación estratégica con China para terminar de dar la puntilla al orden internacional en cuyo nombre se impulsaba una estrategia que, con razón o sin ella, el Kremlin percibía como una seria amenaza para sus intereses vitales.

La pretensión de seguir expandiendo la OTAN ha arruinado Ucrania, ha elevado notablemente la inseguridad en el este europeo, ha contribuido a la configuración de un orden internacional multipolar y se ha pasado de una Rusia mal armada que reclamaba un área de influencia inmediata a otra más agresiva y con un potente perfil militar que ha ampliado notablemente su ambición y radio de acción estratégicos¹⁷. Ahora, ¿cómo se hace para que el genio vuelva a la lámpara?

En el seno de los aliados existen distintas sensibilidades sobre la cuestión que Moscú querría explotar teniendo en cuenta la importancia de la firmeza y de la unidad frente a un asunto tan sensible. Más de lo mismo no parece la solución. El dilema está servido.

Conclusión

La relación entre la Federación Rusa y Occidente es por naturaleza difícil. A ambas partes le separan culturas estratégicas muy distintas y Moscú no acepta un orden internacional presidido por EE. UU. en que a Rusia no se le reconoce el rango de potencia de primer orden.

En la actualidad, las relaciones pueden considerarse rotas con tendencia a seguir deteriorándose. El principal escollo ha sido el intento de ampliación de la OTAN hacia el este y, muy en concreto, la incorporación de Ucrania, más allá de la línea alcanzada en 2004 con la incorporación de las repúblicas bálticas.

El Kremlin ha visto en ello una amenaza a intereses esenciales y el deseo de Washington de debilitar y marginalizar a Rusia.

¹⁷ PARDO DE SANTAYANA, José. *El desencuentro con Rusia y las claves de su estrategia militar*. Documento de Análisis IEEE 22/2020, 17 de junio de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA22_2020JOSPAR_Rusiamilitar.pdf

Para impedirlo, Putin ha asumido graves riesgos y perjuicios para su país y ha estrechado la relación entre Moscú y Pekín en un esfuerzo exitoso por clausurar el orden liberal internacional presidido por Washington.

Al no serle reconocida a Rusia una esfera de influencia en el espacio postsoviético, ha roto el percibido cerco de la OTAN, interviniendo con gran habilidad en la guerra de Siria. Desde su posición de privilegio en Oriente Medio, ha ampliado su ambición geopolítica para demostrar con hechos que el Kremlin no está dispuesto a ser ignorado en el concierto de las principales potencias.

Henry Kissinger no estaba tan desencaminado cuando afirmaba que Ucrania debía haber servido de puente y no de puesto avanzado de una parte en relación con la otra¹⁸.

Ahora nos encontramos con un escenario que no beneficia a ninguna de las partes y, sin embargo, resulta muy difícil retroceder de las posiciones alcanzadas. Rusia se ha enrocado y no tiene la intención de soltar la presa. En el seno de la Alianza hay distintas sensibilidades y, no obstante, es importante mantener la cohesión. China ve con satisfacción cómo la brecha se ahonda. Es más fácil hacer un juicio sobre el estado de la cuestión que encontrar una solución. Quizá la próxima cumbre de Ginebra entre Biden y Putin nos ofrezca alguna clave.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

¹⁸ KISSINGER, Henry. Entrevista de Jeffrey Goldberg en *The Atlantic*, 10 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/kissinger-order-and-chaos/506876/>

26/2021

16 de junio de 2021

José Ignacio Castro Torres

La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo

La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo

Resumen:

Irán pretende establecer una serie de rutas terrestres de comunicación hacia el oeste que le permitan extender su influencia en una región en la que su tendencia geopolítica natural es la expansión. Ante las pretensiones iraníes se entrecruzan los intereses de una serie de actores estatales y no estatales, regionales y globales que hacen que los conflictos que actualmente padece la región puedan avivarse. De la forma en cómo los diferentes actores jueguen la partida de este «ajedrez levantino» se establecerá quiénes van a ser los futuros líderes regionales. Igualmente, las potencias globales ganarán o perderán poder dependiendo de cómo orienten sus estrategias a largo plazo. Entre todos los actores destacan los iraníes, debido a que poseen la ventaja de comprender las relaciones en una región en la que el sectarismo traspasa las permeables fronteras estatales.

Palabras clave:

Irán, puente terrestre, eje de resistencia, Levante, Oriente Próximo.

***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 importance of Land Corridors (II): The Iranian's race to Mediterranean Sea

Abstract:

Iran aims to establish a series of communication land routes to the West, allowing it to extend its influence in a region where its natural geopolitical tendency is to continuously expand. Iran's pretensions intersect with the interests of numerous States and non-States and regional and global actors, which could fuel the conflicts currently raging in the region. The way in which the different actors play the game of this «Levantine chess» will determine who will turn out to be the future regional leaders. Therefore, global powers will gain or lose strength depending on how their long-term strategies are played. The Iranians stand out amongst all these actors, as they have the advantage of understanding relations in a region where sectarianism cuts across permeable state borders.

Keywords:

Iran, land bridge, axis of resistance, Levant, Near East

Introducción

Zbigniew Brzezinski definió la importancia de Irán como pivote geopolítico, a la que se sumaba la posibilidad de constituirse en un actor geopolíticamente activo¹. Años después, Robert Kaplan confirmó estos postulados destacando el papel de Irán como baluarte y único actor que controlaba las cuencas de los recursos del Golfo y del Caspio. En relación con Mesopotamia, Kaplan consideraba que desde la fortaleza de los montes Zagros iraníes se descendía con facilidad sobre las regiones del oeste, donde el chiismo es un factor de cohesión con las minorías no iraníes que profesan las distintas variantes de esta confesión religiosa². Michael Axworthy fue uno de los autores que más profundizó en el concepto geopolítico iraní, cuando indicó que Irán era más cultura y lengua que raza y territorio, en una clara alusión a los lazos históricos, consuetudinarios, lingüísticos y religiosos que unen a la población de Irán con otros habitantes del Oriente Medio³.

También los investigadores orientalistas consideran a Irán como un núcleo de irradiación de poder. Vladimir Sahzin, aparte de coincidir con los anteriores autores, estima que los iraníes buscan obtener un estatus de potencia regional a través de varias líneas estratégicas. Estas le llevarían a convertirse en un centro mundial panislámico, conseguir el liderazgo regional y crear la estabilidad interna⁴.

Para los propios iraníes, estas ideas se apoyan en corrientes de pensamiento de tipo nacionalista, que emplean el término *Iranshahr* (el dominio de Irán) como la recuperación de los territorios que abarcaban desde el río Oxus (Amur Daryá) hasta la cuenca del Éufrates⁵. Uno de los mayores defensores de estas teorías es el profesor Ali Massoud Ansari, aunque hay que reconocer que esta corriente hunde sus raíces en el historiador y político Hassan Pirnia. Esta visión del futuro iraní era considerada por el profesor Ruhi Ramazani como idealista en los objetivos exteriores, aunque los pasos para llegar a ellos fuesen eminentemente prácticos⁶.

¹ BRZEZINSKI, Zbigniew. *The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*. Basic books, 1997, p. 41.

² KAPLAN, Robert D. *The revenge of geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Random House Trade Paperbacks, 2013, pp. 267-272.

³ AXWORTHY, Michael. *A history of Iran: Empire of the mind*. Basic Books, 2016, p. 3.

⁴ SAZHIN, Vladimir. «Iran seeking Superpower status». *Russia in Global Affairs*, vol. 1, 2006, pp 152-160.

⁵ ANSARI, Ali M. *The politics of nationalism in modern Iran*. Cambridge University Press, 2012, pp. 298-300.

⁶ RAMAZANI, Rouhollah K. «Ideology and pragmatism in Iran's foreign policy», *The Middle East Journal*, vol. 58, n.º 4, 2004, p. 559.



Figura 1. Imperio sasánida hacia el siglo VI. Fuente. *ByzRoma1453. A History of Late Antiquity and Byzantium. Getting Started with the Sasanian Empire*. Disponible en: <https://byzroma1453.com/2020/08/01/getting-started-with-the-sasanian-empire/> (Consultado: 5/6/2021).

Trasladando estos conceptos hasta los tiempos recientes, Irán poseía una estructura que facilitaba su expansión hacia el oeste debido a que en la década de los ochenta había creado la organización Badr, durante la guerra con Irak, como un conjunto de milicias chiíes en el territorio iraquí y en cuya formación participó activamente el expresidente iraní, Mahmoud Ahmadinejad. La dirección de esta organización se apoyaba en la Fuerza Quds, de los Guardianes de la Revolución Islámica iraní o Pashdarán.

La tendencia natural de la geopolítica iraní se acentuó después de que, en 2003, las fuerzas estadounidenses liberasen a Irán de la amenaza iraquí de Saddam Hussein. La desbandada de los miembros del partido Baaz, seguidores de Saddam, condujo a un nuevo orden en el que los chiíes iraquíes adquirieron un mayor protagonismo ante la frustración de suníes y kurdos. En esta situación las milicias proiraníes y los pashdarán se fueron infiltrando en las estructuras políticas, administrativas, sociales y de seguridad del nuevo Irak en el que el chiita proiraní Nuri al-Maliki ostentaría el cargo de primer ministro hasta el año 2014.

A partir de la caída de Saddam, Irán tuvo de nuevo la oportunidad de volver a mirar hacia Mesopotamia y Levante como una de las zonas de expansión de su influencia, aunque EE. UU., Arabia Saudí o Israel hayan intentado impedirlo, al tiempo que otros actores

como Rusia o Turquía hayan intentado modelar esta tendencia a su conveniencia. China comenzó a interesarse por la región, en la cual podía poner en práctica su proyecto de la Franja y la Ruta de la Seda a través de los iraníes.

Las denominadas Primaveras Árabes, que afectaron a Siria en 2011, constituyeron una nueva oportunidad para extender la influencia iraní en la región. En este caso, el presidente sirio Bashar al-Asad se vio en la necesidad de recurrir a los iraníes para poder apuntalar su maltrecho régimen, a cuya llamada Irán acudió a cambio de convertir a Siria en un Estado satélite. Asad se volvería dependiente de la ayuda iraní, que le llegó por vía aérea a partir de 2012, parte de la cual se trasladaba por tierra hasta el Líbano⁷.

La presencia iraní en Irak y Siria acercó al régimen de Teherán a uno de sus más fieles aliados en la región, ya que Hassan Nashrallah, líder de Hezbolá en el Líbano, había jurado en su juventud lealtad al entonces líder iraní, el ayatolá Jomeini.

Tras la proclamación del califato islámico en Mosul por Abu Bakr al Bagdadi en 2014 y la expansión del Dáesh, el nuevo Ejército iraquí se derrumbó como un castillo de naipes. Ante el empuje del Dáesh prácticamente quedaron tan solo las milicias chiíes, que se agruparon bajo el nombre de Fuerzas Populares de Movilización (PMF, por sus siglas en inglés). Entretanto se creaba una nueva coalición multinacional liderada por los EE. UU. y se comenzaron a reconstituir las Fuerzas Armadas iraquíes. El entonces primer ministro, Haider al-Abadi, concedió a las PMF un estatus legal que, a la larga, consolidarían el poder de estas fuerzas tras la derrota militar del Dáesh, a finales de 2017⁸.

Existe un creciente activismo iraní en el Oriente Medio a pesar de los esfuerzos de EE. UU. y sus aliados para debilitar la economía de Irán y aislar políticamente a Teherán. Ha habido un aumento en el tamaño y las capacidades de las milicias apoyadas por la Fuerza Quds del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica en Irak, Siria, Líbano y Yemen. Irán también está trabajando para establecer un puente terrestre en la región. Sin embargo, Irán tiene debilidades y vulnerabilidades que pueden ser explotadas por los socios de EE. UU. y otros actores.

⁷ FULTON, Will; HOLLIDAY Joseph; WYER, Sam. «Iranian Strategy in Syria», *American Enterprise Institute and Institute for the Study of War*, May 2013, pp. 15-19.

⁸ MAJIDYA, Ahmad. «Iran-backed militia groups will receive full military benefits under new decree», *Middle East Institute*, March 9, 2018. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/iran-backed-militia-groups-will-receive-full-military-benefits-under-new-decree> (Consultado: 5/6/2021).

La creciente huella de Irán hacia el Levante

Irán ha establecido una serie de alianzas y actividades propias para crear un puente terrestre en dirección oeste mediante una serie de corredores, cuyo conjunto se suele denominar por los grupos que operan en la zona como Wilayat Imam Ali, lo que se podría traducir como 'la provincia del imán Ali', yerno del profeta Mahoma⁹. Las alianzas y esfuerzos a lo largo de estas vías de comunicación habitualmente se refieren como el «eje de la resistencia», concepto que se está reforzando día a día¹⁰.

A finales de 2016, los árabes suníes comenzaron a temer que, tras la derrota del Dáesh, esta fuese seguida por algo más peligroso como «un corredor terrestre desde Teherán a Beirut»¹¹. Este concepto aún no estaba desarrollado, pero, a la vista de los resultados sobre el terreno, a lo largo de 2018 los iraníes y sus aliados llegaron a un consenso para su creación, aunque todavía discutían el grado de importancia que podría tener¹². No obstante, es posible que los iraníes tuviesen desde hacía mucho tiempo este plan guardado en secreto hasta tener la oportunidad de poder llevarlo a la práctica. El artífice de su preparación y coordinación fue probablemente el general Qassem Soleimani¹³.

La utilidad de este puente se basaría en tres propósitos complementarios entre sí: Por una parte, proporcionaría una vía de transporte barata para el envío de armamento hacia el Mediterráneo para sus socios; también sería una ruta alternativa al puente aéreo iraní en la región, en el caso de que Israel bombardease alguno de los aeropuertos en los que se apoyan los iraníes para su cadena de abastecimientos;

⁹ GHADDAR, Hanin; SMYTH, Phillip. «Rolling Back Iran's Foreign Legion», *The Washington Institute*, 6 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/rolling-back-irans-foreign-legion> (Consultado: 5/6/2021).

¹⁰ AHMADO, Nisan. «Experts: Iran Eyes Reuniting Its 'Axis of Resistance'», *VOA*, January 27, 2021. Disponible en: <https://www.voanews.com/extremism-watch/experts-iran-eyes-reuniting-its-axis-resistance> (Consultado: 6/6/2021)

¹¹ TROFIMOV, Yaroslav, «After Islamic State, Fears of a 'Shiite Crescent' in Mideast», *The Wall Street Journal*, September 29, 2016. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/after-islamic-state-fears-of-a-shiite-crescent-in-mideast-1475141403> (Consultado: 5/6/2021).

¹² MCMASTER, H. R.; ADESNIK, David; BEN TALEBLU, Behnam. «Burning bridge: The Iranian land corridor to the Mediterranean», *Foundation for Defense of Democracies*. Disponible en: <https://www.fdd.org/analysis/2019/06/18/burning-bridge/> (Consultado: 6/6/2021).

¹³ CHULOV, Martin. «Amid Syrian chaos, Iran's game plan emerges: a path to the Mediterranean», *The Guardian*, October 8, 2016. Disponible en: <https://theguardian.com/world/2016/oct/08/iran-iraq-syria-isis-land-corridor> (Consultado: 6/6/2021). Para ver en detalle la importancia que Soleimani tuvo en la configuración de la región, se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: El liderazgo desde el otro lado de la colina*. Documento de Análisis IEEE 33/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf

y, por último, serviría para reafirmar la identidad chií en toda la región a través de una vía de comunicación en la que se intercambiasen todo tipo de productos y se pudiesen enlazar a las comunidades afines dispersas por todo el Oriente Próximo¹⁴.



Figura 2. Rutas principales del puente terrestre iraní en el Oriente Próximo. Fuente. MCMASTER, H. R.; ADESNIK, David; BEN TALEBLU, Behnam. «Burning bridge: The Iranian land corridor to the Mediterranean», *TrackPersia*, June 18, 2019. Disponible en: <https://www.trackpersia.com/burning-bridge-iranian-land-corridor-mediterranean/> (Consultado: 5/6/2021).

El puente se dividiría en dos rutas principales. La ruta norte atravesaría la región kurda de Irak llegando a Kirkuk, Erbil y, de ahí, a Mosul y Rabia, cerca de la frontera con Siria. Una vez en territorio sirio, la autopista M4, que corre en paralelo a la frontera con Turquía, puede acceder directamente al nudo de comunicaciones de Alepo y a la base aérea y puerto de Latakia, donde existe presencia rusa e iraní. Desde Alepo hasta Homs existen excelentes comunicaciones a través de la M5, y posteriormente un corredor puede conducir hasta Beirut, en el Líbano.

La ruta sur atravesaría el centro de Irak y, desde Bagdad, discurriría por la autopista 1 iraquí hasta alcanzar Al Tanf, al otro lado de la frontera con Siria, y desde esta población puede enlazar directamente con Damasco y Beirut.

Se puede considerar una tercera ruta, o un corredor alternativo a la ruta sur, que siguiendo el río Éufrates llegase a la frontera iraquí en Al Qaim y se internase en Siria

¹⁴ Ibídem. Hay que tener en cuenta que Irán transporta por vía aérea a Siria una gran cantidad de personal y materiales de gran interés para el régimen de Asad.

desde Abu Kamal, pudiendo llegar hasta Dier ez Zor y al nudo de comunicaciones de Homs. A partir de esta población se puede llegar a la ciudad portuaria de Tartus, donde Rusia mantiene su principal presencia naval en el Mediterráneo.

Existe la posibilidad de enlazar ambas rutas principales, continuando a caballo por el río Éufrates hasta llegar a Aleppo.

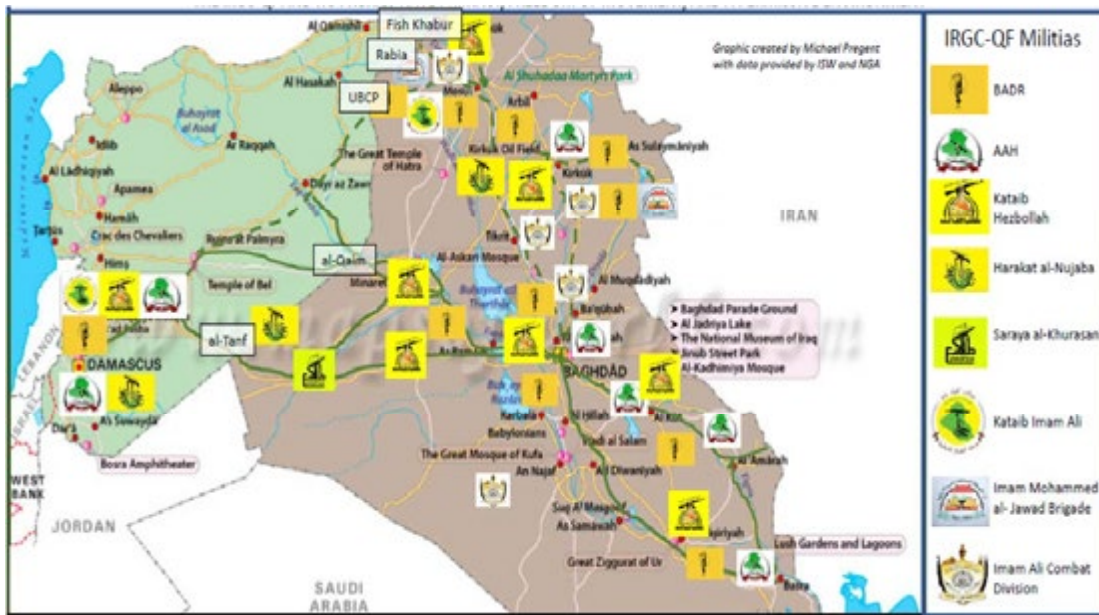


Figura 3. Distribución de las fuerzas afines a Irán a lo largo de las vías de comunicación entre Irak y Siria. Fuente. PREGENT, Michael. «Iran's Land-Bridge Through Iraq». U.S. House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform's Subcommittee on National Security. April, 2018.

Las repercusiones regionales

Israel se considera directamente afectado por la existencia del puente, ya que a través de él se pueden transportar con facilidad multitud de armamentos en dirección a Siria y Líbano y, posteriormente, ser enviados a los territorios palestinos. Por ello, en 2018 el presidente Netanyahu declaró que este puente trazaría una ruta de Teherán a Tartus en el Mediterráneo, permitiendo a Irán «atacar a Israel desde cerca»¹⁵. A lo largo de 2019, el puente sufriría diversos ataques sin que estos pudieran ser atribuidos, aunque el entonces asesor de seguridad iraquí, Abu Mehdi

¹⁵ «Full text of Netanyahu's 2018 address to AIPAC», *The Times of Israel*, 6 March 2018. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/full-text-of-netanyahus-2018-address-to-aipac/> (Consultado: 6/6/2021).

Al-Muhandis¹⁶, afirmó que se habían llevado a cabo por «agentes o por operaciones especiales con aviones modernos»¹⁷.

Durante 2020, las Fuerzas Armadas israelíes (IDF, por sus siglas en inglés) aportaron documentación para demostrar la complicidad entre las milicias y Gobiernos proiraníes. Una de las pruebas más significativas fue la reunión entre el líder de Hezbolá en el Golán, Hajj Hashem, y el general sirio Ali Amad Assad. Apoyándose en diversas evidencias, las IDF han llevado a cabo en Siria numerosas intervenciones contra instalaciones relacionadas con la Fuerza Quds. Además, han declarado que «no tolerarán ninguna presencia iraní en las fronteras israelíes y continuarán actuando para mantener a Israel segura de la agresión de Irán, Hezbolá y Siria»¹⁸.

Estos ataques han continuado durante 2021 sobre instalaciones logísticas presuntamente vinculadas con Irán y convoyes de armas con destino a Hezbolá en el Líbano, destacando la muerte de ocho miembros de la Guardia Revolucionaria iraní en las provincias sirias de Latakia y Hama durante el mes de mayo. Sin embargo, los israelíes no han incrementado las intervenciones sobre otros objetivos, posiblemente por mantener contenida una posible reacción de Hezbolá. Probablemente, esta organización chií no quiere desencadenar una respuesta masiva de Israel que abra un nuevo frente en el Líbano, cuando este país se encuentra atravesando una difícil situación económica y política¹⁹.

No parece que haya ningún indicio de que tanto Irán como Israel puedan cambiar sus posturas, ya que ambos consideran tener intereses vitales de seguridad en el conflicto sirio. Para los israelíes, el apoyo iraní a Hezbolá es una constante fuente de preocupaciones, que se han exacerbado con la creciente presencia de los iraníes

¹⁶ Abu Mehdi Al-Muhandis fue uno de los líderes de la milicia Hashed Al Shaab y murió junto a Qassem Soleimani en Bagdad a principios de 2020. Para una mayor información sobre este hecho, se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: Una muerte que abre la caja de Pandora*. Documento Informativo IEEE 01/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEEI01_2020CASTRO_SoleimaniMuerte.pdf

¹⁷ AHRONHEIM, Anna. «Israeli satellite imaging shows how Iran's land bridge is under attack», August 22, 2019. Disponible en: <https://www.jpost.com/middle-east/israeli-satellite-imaging-irans-land-bridge-is-under-attack-599410> (Consultado: 6/6/2021).

¹⁸ «Hezbollah in Syria: What You Should Know», IDF. Disponible en: <https://www.idf.il/en/minisites/hezbollah/hezbollah-in-syria-what-you-should-know/> (Consultado: 6/6/2021).

¹⁹ «Why Iran absorbs Israeli-inflicted blows on its militant proxies in Syria», *Arab News*, May 16, 2021. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1859661/middle-east> (Consultado: 06/6/2021).

en Siria. Entretanto, las nuevas negociaciones que se han abierto en torno al programa nuclear de Irán han aumentado los temores israelitas, y posiblemente saudíes. Si se produjese algún tipo de acuerdo que favoreciese a los iraníes, estos podrían ver reducidas las sanciones que padecen y revitalizar su programa de misiles, por lo que el precario equilibrio actual podría tambalearse peligrosamente²⁰. Queda por ver si en futuras negociaciones nucleares estos misiles serán moneda de cambio.

Mientras tanto, Turquía ve cómo se le abren nuevas posibilidades como moderador en la región, ya que puede apoyar a los diferentes actores en la zona compensando la presencia iraní. Aunque turcos e iraníes han mantenido unas buenas relaciones durante los últimos años, estas se han enfriado debido al apoyo turco a los azeríes en Nagorno Karabaj. También los turcos se han separado de los iraníes en su percepción del conflicto sirio en la bolsa de Iblib (donde fuerzas turcas se enfrentaron con miembros de Hezbolá) y han llevado temas que se podrían tratar en las conversaciones de Astana a un nivel bilateral con Rusia, lo que excluye a Irán. Otro hecho discrepante han sido los contactos turcos con Arabia Saudí, Egipto e Israel, que han puesto en alerta a la diplomacia iraní^{21,22}.

Sin embargo, turcos e iraníes poseen posturas convergentes sobre el problema kurdo. Los turcos no confían en EE. UU., después que estos ayudasen a los kurdos de Siria en su lucha contra el Dáesh. Por ello, parece que la influencia iraní en la zona podría ser un refuerzo para la seguridad en la frontera sur de Turquía²³.

²⁰ WIMMEN, Heiko «Syria: How to prevent Israel-Iran shadow war spinning out of control», *Middle East Eye*, 10 May 2021. Disponible en: <https://www.middleeasteye.net/opinion/syria-israel-iran-shadow-war-how-keep-control> (Consultado: 6/6/2021).

²¹ DALAY, Galip. «Turkish-Iranian Relations Are Set to Become More Turbulent», *German Marshall Fund*, February 9, 2021. Disponible en: <https://www.gmfus.org/publications/turkish-iranian-relations-are-set-become-more-turbulent> (Consultado: 6/6/2021).

²² SAIDEL, Nicholas. «Israel Needs a Reset with Turkey to Contain Iran», *Haaretz*, Mar. 24, 2021. Disponible en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-israel-needs-a-reset-with-turkey-to-contain-iran-1.9650545> (Consultado: 6/6/2021).

²³ BEHRAVESH, Maysam. «How Iran views the Turkish invasion of northern Syria», *Middle East Eye*, 12 October 2019. Disponible en: <https://www.middleeasteye.net/news/how-iran-views-turkish-invasion-northern-syria> (Consultado: 5/6/2021).

El papel de las potencias globales

Lejos de los problemas que los actores regionales tienen sobre el terreno, China ve la posibilidad de utilizar las comunicaciones hacia el oeste de Irán como una oportunidad de incrementar la conectividad de los ramales de su Franja y Ruta de la Seda. Al mismo tiempo la región es de interés para las necesidades energéticas de los chinos, debido a que Irak posee importantes yacimientos petrolíferos de los que ya se están beneficiando, al igual que de los recursos iraníes.

En 2018, Irán anunció que tenía la intención de construir una línea ferroviaria que conectase el golfo Pérsico con el mar Mediterráneo partiendo de la iraquí Basora y que atravesase la frontera en Abu Kamal, para dirigirse posteriormente, dentro de Siria, hasta Deir ez-Zour. De este modo, «si los ferrocarriles están conectados entre los tres países, se dará otro paso importante para conectar los ferrocarriles chinos al mar Mediterráneo a través de Irán, Irak y Siria»²⁴.

A finales de dicho año, los tres países alcanzaron un preacuerdo provisional para construir una línea ferroviaria y una autopista que partiese desde Basora y finalizase en el puerto sirio de Latakia, en la costa mediterránea. La primera de las fases era la más modesta y pretendía enlazar Irán con Irak a través de una línea férrea de 32 kilómetros entre las ciudades de Shalamchah y Basora²⁵. En 2021, está a punto de ponerse en marcha la construcción de la línea férrea entre las dos ciudades mencionadas, conectándose al sistema ferroviario iraní²⁶.

Esta primera fase ha sido muy celebrada por las autoridades iraníes, destacando el presidente Hassan Rohani que el ferrocarril traerá un cambio muy significativo para la región. Tras el anuncio de la apertura de un consulado iraní en Alepo por parte del ministro iraní de Exteriores, Mohammad Jawad Zarif, parece que es posible acometer las siguientes fases hasta llegar al Mediterráneo, ya que su construcción se

²⁴ «شود یترانه وصل میشرق مد یران به کشورهای ایل شیکه ر» / La red ferroviaria de Irán se conecta a los países del Mediterráneo oriental», *IRNA*, 18 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.irna.ir/fa/News/83004528> (Consultado: 6/6/2021).

²⁵ «Iran-Iraq-Syria Plan to Move Ahead on Historic Transnational 'Land-Bridge' Railroad», The International Schiller Institute (Consultado: 6/6/2021).

²⁶ «Iraq Ties Itself to China Via Belt & Road Rail Links Between Basra and Iran's Shalamchah», *Silk Road Briefing*, May 19, 2021. Disponible en: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/05/19/iraq-ties-itself-to-china-via-belt-road-rail-links-between-basra-and-irans-shalamchah/> (Consultado: 6/6/2021).

enmarcaría en el memorándum de entendimiento que recientemente han firmado China e Irán²⁷.

Rusia posee intereses favorables al establecimiento de un puente terrestre a través del Oriente Próximo, no solamente por la continuidad de la presencia en la base naval de Tartus, sino para minimizar el fenómeno del yihadismo y evitar que este se extienda en sus zonas de influencias en el Cáucaso y Asia Central, así como dentro de sus fronteras, principalmente en Chechenia²⁸.

Además, los rusos tienen otros intereses de importancia trascendental, ya que su intervención en Siria debilita a turcos y saudíes, a quienes Rusia considera además aliados de los EE. UU. Rusia percibe a Turquía como una potencia regional en expansión, que choca con sus intereses precisamente en el Cáucaso y Asia Central, donde los turcos han tenido un destacado papel en el conflicto de Nagorno Karabaj²⁹.

Rusia también estima que Turquía puede competir contra las ventas de gas ruso en Europa. Por ello, tiene que controlar el distribuidor energético que constituye la península de Anatolia, buscando cercarlo con su presencia o la de sus socios. En la zona norte, Georgia se encuentra contenida desde los conflictos de 2008 y tanto Armenia como Azerbaiyán se encuentran más controladas desde las referidas disputas de 2020³⁰. Esta situación obliga a los azeríes y a los países del Asia Central a negociar con Rusia para el envío de sus productos energéticos. Igualmente, Turquía se ve inclinada a pactar con Rusia la distribución de estos productos a través de su territorio.

El descubrimiento de gas en las costas del Mediterráneo oriental hace que este sea competitivo en el mercado europeo con el de Rusia. Si los rusos consiguen limitar la

²⁷ «Rouhani Says Shalamcheh-Basra Railway to Connect Iran to Iraq, Syria, and the Mediterranean», Asharq Al-Awsat, Friday, 14 May, 2021. Disponible en: <https://english.aawsat.com/home/article/2972166/rouhani-says-shalamcheh-basra-railway-connect-iran-iraq-syria-and-mediterranean> (Consultado: 6/6/2021).

²⁸ BLANK, Stephen. «The Foundations of Russian Policy in the Middle East», en: Theodore Karasik; Stephen Blank (eds.), *Russia in The Middle East*. Washington, DC: The Jamestown Foundation 2018, p. 40.

²⁹ Para un estudio en mayor detalle de los intereses geopolíticos en el Cáucaso, se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. *Nagorno Karabaj: un nudo gordiano en mitad del Cáucaso*. Documento de Análisis IEEE 34/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA34_2020JOSCAS_Nagorno.pdf

³⁰ KEMOKLIDZE, Kakhaber; SESKURIA, Natia. «Targeting Turkish-Georgian Relations: Russian Disinformation is Taking a Local Turn», *RUSI*, Commentary, 20 May 2021. Disponible en: <https://rusi.org/commentary/targeting-turkish-georgian-relations-russian-disinformation-taking-local-turn> (Consultado: 7/6/2021).

influencia de los turcos hacia el sur, podrían evitar que estos controlasen los productos energéticos en el Mediterráneo, por los que compiten claramente en Libia³¹. Para ello, el establecimiento del puente terrestre iraní reforzaría la presencia rusa y proporcionaría mayor poder a sus socios iraníes y sirios en detrimento de Turquía.

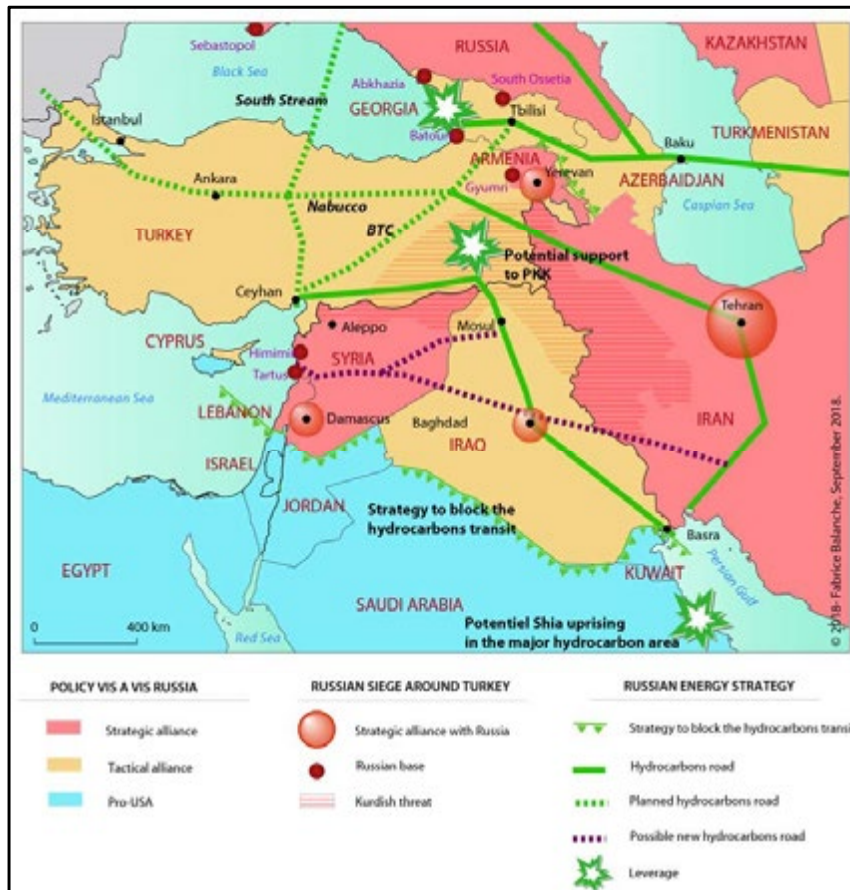


Figura 4. Estrategia de Rusia en el Levante. Fuente: BALANCHE, Fabrice. «The Iranian Landbridge in the Levant: The Return of Territory in Geopolitics». *Telos*, 2018, p. 7.

Estados Unidos se encuentra en una línea continuista de repliegue de sus unidades terrestres en los territorios del Oriente Próximo, acentuada desde que el expresidente

³¹ RUMER, Eugene; SOKOLSKY, Richard. «Russia in the Mediterranean: Here to Stay», *Carnegie Endowment for International Peace*. May 27, 2021. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/05/27/russia-in-mediterranean-here-to-stay-pub-84605> (Consultado: 7/6/2021). No obstante, en este punto se abre una disyuntiva para Rusia, por haber sido excluida del reparto de la explotación de los recursos del Mediterráneo. Dependiendo de cómo evolucionen los acontecimientos podría darse el caso en que rusos y turcos colaborasen por una confluencia puntual de intereses.

Trump ordenase la retirada del norte de Siria en 2019, coincidiendo con la ofensiva turca de 2019 durante la operación Fuente de Paz³². A pesar de las críticas de la decisión norteamericana, lo cierto es que los indicadores en la lucha contra el Dáesh se encontraban lo suficientemente cumplidos para que este repliegue se produjese, evitando que verse envueltos en un conflicto caleidoscópico, del que difícilmente podrían desprenderse si continuaban sobre el terreno³³. Sin embargo, utilizando la operación Inherent Resolve, EE. UU. tiene la posibilidad de controlar las partes del escenario sirio que le interesan, fundamentalmente los puntos de paso obligado del puente terrestre hacia el Levante. Por ello mantiene una mínima presencia en Siria, en cuyo territorio lleva a cabo incursiones a la vez que apoya a las poblaciones fronterizas con programas de colaboración y ayuda humanitaria³⁴.

EE. UU. mantiene en siria un «pequeño» contingente de unos 900 militares, que parece que el presidente Biden no tiene prisa por replegar. Desde sus posiciones principales tienen la capacidad de llegar hasta la orilla oriental del río Éufrates, controlada por la amalgama de milicias de las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF, por sus siglas en inglés), aliadas de los kurdos de la Rojava³⁵. Mientras, en la otra orilla se encuentran las tropas rusas y del Gobierno sirio³⁶.

No obstante, el discurso norteamericano de apoyo a las milicias locales en su lucha contra el Dáesh y la asistencia humanitaria a la población civil o la protección de recursos petrolíferos, lo cierto es que estas posiciones en Siria se encuentran a caballo del ramal central del puente terrestre iraní, por lo que las fuerzas estadounidenses tienen la capacidad de controlar esta vía de comunicación sobre el terreno.

³² «Trump orders US troops out of northern Syria as Turkish assault continues», *The Guardian*, 13 Oct 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/13/trump-us-troops-northern-syria-turkish-assault-kurds> (Consultado: 7/6/2021).

³³ WILLIAMS, Katie Bo. «In Syria, US Commanders Hold the Line - and Wait for Biden», *Defense One*, March 21, 2021. Disponible en: <https://www.defenseone.com/threats/2021/03/syria-us-commanders-hold-line-and-wait-biden/172808/> (Consultado: 7/6/2021).

³⁴ «USAID 'Syria Program', COMBINED JOINT TASK FORCE OPERATION INHERENT RESOLVE, Public Affairs Office, April 27. «#LifeAfterDaesh. Progress highlights in Iraq and Syria». Disponible en: <https://www.inherentresolve.mil/Portals/14/CJTF-OIR%20Press%20Release-20210506-01-Life%20After%20Daesh%20Highlights.pdf> (Consultado: 7/6/2021).

³⁵ Para un estudio en mayor detalle de las relaciones entre los distintos grupos de la zona, se sugiere la lectura del siguiente documento: SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Conflictividad en la frontera sur de Turquía. Panorama Estratégico de los Conflictos 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 83-116.

³⁶ CLOUD, David S. «Inside U.S. troops' stronghold in Syria, a question of how long Biden will keep them there», *Los Angeles Times*, March 12, 2021. Disponible en: <https://www.latimes.com/politics/story/2021-03-12/us-troops-syria-civil-war-biden> (Consultado: 7/6/2021).



Figura 5. Posiciones estadounidenses en el centro de Siria. Fuente. DUGINSKI, Paul. «Inside U.S. troops' stronghold in Syria, a question of how long Biden will keep them there», *Los Angeles Times*, March 12, 2021. Disponible en: <https://www.latimes.com/politics/story/2021-03-12/us-troops-syria-civil-war-biden> (Consultado: 7/6/2021).

En una situación parecida se encuentra un pequeño puesto de avanzada en Al Tanf, en la carretera entre Bagdad y Damasco y próximo a la triple frontera. Los estadounidenses reconocen que puede ejercer presión en las comunicaciones de Irán hacia el oeste, negándole la utilización de la ruta sur del puente terrestre, por lo que en diversas ocasiones se han producido escaramuzas con milicias proiraníes. Las tropas norteamericanas están coordinadas con el grupo rebelde sirio Maghawir al-Thawra, quien expulsó al Dáesh del área que ahora controla. Al tener limitada su libertad de movimientos, las fuerzas del Dáesh se mezclaron con los 100 000 beduinos que viven en la zona, en la que se encuentra el campo de refugiados de Rukban³⁷.

La situación de las fuerzas norteamericanas en Irak constituye una significativa capacidad de combate, centrada sobre el nudo de comunicaciones de Bagdad, en las que se apoyan las posiciones avanzadas en Siria. La Base Avanzada de

³⁷ MAGRUDER, Daniel L. Jr. «Al Tanf garrison: America's strategic baggage in the Middle East», *Brookings*, November 20, 2020. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/20/al-tanf-garrison-americas-strategic-baggage-in-the-middle-east/> (Consultado: 7/6/2020).

Operaciones de Skyes en Tall'Afar cierra el corredor de movilidad de la zona norte del puente terrestre.



Figura 6. Situación de las bases estadounidenses en Irak. Fuente. OMK. Disponible en: <https://www.operationmilitarykids.org/us-military-bases-in-iraq/> (Consultado: 7/6/2021).

Hay que tener en cuenta que después de la muerte de Soleimani por parte de los norteamericanos, el Gobierno iraquí solicitó su repliegue mediante una resolución no vinculante. Tras conversaciones diplomáticas entre estadounidenses e iraquíes, durante la primavera de 2021, se llegó a la conclusión que las fuerzas de seguridad iraquíes habían incrementado sus capacidades, por lo que las fuerzas de combate norteamericanas podrían replegarse. Esto ha cambiado su estatus a fuerzas de asesoramiento, pero la realidad es que actualmente permanecen 2500 militares en suelo iraquí³⁸.

Sin que aún haya una apuesta en firme por el futuro de la presencia estadounidense en Irak, la Administración Biden deberá tomar una importante decisión sobre su

³⁸ LOVELUCK, Louisa. «U.S. and Iraq conclude talks on troop presence», *The Washington Post*, April 7, 2021. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/us-iraq-talk-troops/2021/04/07/e9a15998-97cb-11eb-8f0a-3384cf4fb399_story.html (Consultado: 7/6/2021).

continuidad, con el riesgo de utilizar un pensamiento táctico para decisiones estratégicas.

Este pensamiento, a corto plazo, puede llevar a importantes errores al subestimar la importancia de Irak, debido a que ya no existe la dependencia estadounidense de sus recursos petrolíferos, aunque sí que la tiene con otros actores como puede ser China. Para los norteamericanos, la trascendencia iraquí no debería pasar por focalizarse en la lucha contra la insurgencia del Dáesh, sino en contener y disuadir a Irán para evitar que Irak se convierta en un puente estratégico que una a los iraníes con Siria y Hezbolá y que, más a largo plazo, podría desestabilizar a Jordania y los Estados árabes del Golfo. La influencia norteamericana en Irak sería también un freno a la interferencia turca y una barrera a las influencias rusa y china³⁹.

Conclusiones

La tendencia geopolítica natural de Irán es la de extenderse desde su baluarte montañoso hacia las zonas más llanas de Mesopotamia y Levante. A lo largo de estas existen numerosas poblaciones afines a los iraníes que, en estos momentos, no se encuentran constreñidas por la acción de Gobiernos autoritarios.

El tablero de ajedrez levantino es extremadamente complejo y quien sepa los intrincados movimientos de sus piezas posiblemente sea el que obtenga la ventaja sobre el resto de los actores interesados. El general Qassem Soleimani sabía perfectamente cómo utilizar el sectarismo que se vive en la zona por encima de las estructuras administrativas, que, en muchas ocasiones, no son más que una mera fachada con la que los occidentales intentan relacionarse infructuosamente.

Los planes a largo plazo de Irán posiblemente incluyen el enlace con las zonas favorables para su expansión, por lo que necesita una red que conecte a estas para extender su influencia mediante instrumentos de poder diplomático, informativo, militar y económico como actor en un conflicto, a los que se debería añadir el poder político del Estado iraní y el social de su cultura. Para ello, necesita el establecimiento de un puente terrestre que pueda extender lo que los iraníes entienden como «eje de resistencia».

³⁹ CORDESMAN, Anthony H. «Correcting America's Grand Strategic Failures in Iraq», *Center for Strategic and International Studies*, April 1, 2021. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/correcting-americas-grand-strategic-failures-iraq> (Consultado: 7/6/2021).

Esta extensión se pretende realizar a costa de causar un riesgo existencial sobre otros actores de la región, como pueden ser las poblaciones árabes o kurdas del Oriente Próximo o el propio Estado de Israel, por lo que las pretensiones iraníes deben ser muy medidas para no cometer errores de cálculo. Por ello, aunque su objetivo final sea extremadamente idealista, los pasos a seguir son cautelosos y pragmáticos.

Los objetivos iraníes se superponen además con los de otros actores estatales de la región, en la que cabe destacar el papel de utilitarismo de Turquía y la oposición de Israel y los Estados del Golfo, creando de este modo un conglomerado de alianzas volátiles que cambian con facilidad según se desarrollen los acontecimientos.

Para una mayor complicación, el papel de las potencias globales es muy significativo en la zona. Los intereses chinos e iraníes parecen ir de la mano, debido a que el puente terrestre iraní favorece la iniciativa china de la Franja y Ruta de la Seda, al tiempo que le puede proporcionar acceso a los recursos energéticos. Por ello, se prevé una posición cada vez más activa por parte de China.

Rusia tiene su propia agenda, por lo que el puente terrestre iraní le sirve para recuperar su estatus en el Mediterráneo y controlar el corredor energético de Turquía, al tiempo que puede evitar que los turcos entren en conflicto con los intereses rusos en Libia, el Cáucaso y Asia Central.

Los EE. UU. se encuentran en un momento crucial para tomar una determinación que les permita recuperar la iniciativa a largo plazo que siempre han tenido los iraníes. Si EE. UU. considerase un repliegue de la zona estaría facilitando los intereses iraníes, al tiempo que los de rusos y chinos. Si, por el contrario, mantuviese una firme huella sobre el terreno, correría el riesgo de desgastarse en esfuerzos que, como hasta ahora, no han obtenido los beneficios deseados. Una estrategia de contención a los iraníes y de equilibrio entre el resto de los actores podría ser menos costosa y más práctica, aunque tendría que cambiar sus objetivos cortoplacistas por otros más lejanos como estabilizar Irak a través de programas efectivos que eviten la corrupción de las instituciones y mejore las capacidades de las fuerzas de seguridad iraquíes. La cooperación con Turquía también ayudaría a esta finalidad, más que su actual alianza con el PYD sirio.

La Unión Europea ha sido la gran ausente en un tema en el que, por su propia idiosincrasia, podría tener un papel mucho más activo. Los europeos son buenos negociadores y tienen una formidable capacidad de entendimiento y diálogo, por lo que

podrían representar un extraordinario papel como interlocutores entre todos los actores; entre los que se podría perfectamente incluir a Irán, que se encuentra, gracias a la mediación de Europa, en proceso de negociación de su programa nuclear. Por supuesto, las ganancias para el viejo continente podrían ser relevantes, ya que alejarían el espectro del yihadismo, las crisis migratorias y podrían conducir a la diversidad de accesos a los productos energéticos, que podría redundar en un abaratamiento de costes y control de proveedores.

*José Ignacio Castro Torres**

COR.ET.INF.DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

27/2021

23 de junio de 2021

Felipe Sánchez Tapia

Geopolítica en el mar Caspio: los extraños no son bienvenidos

Geopolítica en el mar Caspio: los extraños no son bienvenidos

Resumen:

El contexto geopolítico actual de rivalidad sistémica entre los Estados Unidos y China está desplazando parte de la tensión hacia los cuellos de botella en el tráfico comercial global, como son el estrecho de Malaca, el estrecho de Ormuz o el canal de Suez. Mantener la integridad de las cadenas de suministro es esencial para la economía mundial y la búsqueda de alternativas en las rutas de transporte adquiere importancia estratégica. A estos efectos, el mar Caspio presenta oportunidades para el desarrollo de conexiones norte-sur y este-oeste de gran interés para las potencias euroasiáticas, Rusia y China, además de contener grandes cantidades de hidrocarburos. Pero esta región no está libre de tensiones y constituye el escenario en el que un nuevo «Gran Juego» geopolítico está teniendo lugar.

Palabras clave:

Mar Caspio, Franja y Ruta, Gran Juego.

***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.

Geopolitics in the Caspian Sea: outsiders are not welcomed

Abstract:

The current geopolitical context of systemic rivalry between the US and China is shifting some of the tension towards choke points in global trade traffic, such as the Strait of Malacca, the Strait of Hormuz, or the Suez Canal. Maintaining the integrity of supply chains is essential for the global economy and the search for alternative transport routes is of strategic importance. To this end, the Caspian Sea presents opportunities for the development of north-south and east-west connections of great interest to Eurasian powers, Russia and China, as well as containing large quantities of hydrocarbons. But this region is not free of tensions and is the stage on which a new geopolitical 'Great Game' is taking place.

Keywords:

Caspian Sea, Belt and Road, Great Game

Introducción

El encallamiento del carguero *Ever Given* en marzo de 2021, que bloqueó durante una semana el canal de Suez, puso de manifiesto la vulnerabilidad que para el tráfico mundial de mercancías suponen los puntos de paso obligado. Gran parte del comercio que se vio afectado por el incidente tenía su origen en China y su destino en el continente europeo y, por unos días, uno de los peores temores de la comunidad internacional se hizo realidad.

Qué duda cabe que, en este mundo globalizado, la ruptura de las cadenas de suministro es una de las mayores amenazas que se ciernen sobre la economía mundial y hace tiempo que esta preocupación ocupa un lugar prominente en la literatura de las relaciones internacionales. El contexto geopolítico actual de rivalidad sistémica entre los Estados Unidos y China aporta riesgos añadidos a esta cuestión, desplazando parte de la tensión hacia los cuellos de botella en el tráfico comercial global, como el estrecho de Malaca, el de Ormuz o el canal de Suez.

La búsqueda de alternativas cobra en estos momentos especial interés, e iniciativas como la Franja y la Ruta (Belt & Road Initiative, BRI) promovida por China tienen, al menos en parte, esta finalidad. La nueva ruta de la seda (terrestre) ha establecido varios corredores económicos que, en cierto modo, soslayan las posibilidades del mar Caspio y su entorno¹. Esta región, por otro lado, rica en hidrocarburos, presenta múltiples posibilidades para complementar la conectividad que tanto en dirección norte-sur como este-oeste necesitan las grandes potencias euroasiáticas, Rusia y China, y su valor estratégico está llamado a aumentar paulatinamente.

Este trabajo pretende abordar la geopolítica de la cuenca del mar Caspio, región situada entre Asia Central y el Cáucaso, de las que es inseparable. No obstante, no pretendemos aquí abarcar estas regiones colindantes en su totalidad y únicamente nos referiremos a ellas en la medida en que esto sea preciso para contextualizar las cuestiones relativas a la cuenca del mar Caspio. Para ello, trataremos, en primera instancia, las cuestiones de

¹ Se han establecido seis corredores económicos en el continente asiático, de los que tres transcurren en dirección este-oeste: dos por territorio de la Federación Rusa, por el norte (el Nuevo Puente Terrestre Euroasiático y el China-Mongolia-Rusia, NELCEC y CMRC, respectivamente, por sus siglas en inglés) y uno por la República Islámica de Irán, por el sur (China-Asia Central-Asia Occidental, CCWAEC, por sus siglas en inglés).

índole geopolítica de mayor relevancia para, a continuación, adentrarnos en el «nuevo Gran Juego» entre grandes potencias mundiales que ya está teniendo lugar.

El mar Caspio

El mar Caspio es la mayor masa de agua interior de la Tierra y se ubica en la intersección entre Europa y Asia, flanqueado por el oeste por las montañas del Cáucaso y por las estepas de Asia central, por el este. Con una longitud de más de 1000 km y una anchura máxima de 435 km, sus aguas son compartidas por Rusia, Azerbaiyán, Irán, Turkmenistán y Kazajistán (figura 1).



Figura 1. El mar Caspio.

Desde un punto de vista geopolítico, el Caspio ha atraído interés recientemente por dos razones: por su valor como nudo de comunicaciones, que aporta gran flexibilidad a los proyectos de conectividad existentes, tanto en dirección norte-sur como este-oeste, y por ser, además, rico en recursos naturales, especialmente petróleo y gas natural. Estas cuestiones se ven afectadas por la ausencia de un estatuto legal unánimemente aceptado, lo que puede generar tensiones entre Estados ribereños. Empezando por esta última, son estas las cuestiones con influencia geopolítica que abordamos a continuación.

Estatuto legal

Como hemos referido, el estatuto legal del mar Caspio ha sido asunto de debate entre los cinco Estados de su litoral desde la disolución de la Unión Soviética a comienzos de la década de los 90. Con anterioridad, el Caspio había sido compartido en régimen de condominio entre Irán y la URSS mediante el establecimiento de acuerdos bilaterales², pero esta entente se vino abajo tras la independencia de los nuevos Estados ribereños: Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán.

Un largo y difícil debate se abrió entonces sobre si el Caspio debía ser considerado un auténtico mar o un lago interior. Una cuestión que, *a priori*, puede parecer simple pero que no es baladí, pues lo que subyace es decidir si resulta de aplicación la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982 (CNUDM o CONVEMAR), o bien los Estados litorales tienen la posibilidad de establecer sus espacios de soberanía al margen de esta norma internacional³.

Más de veinte años de negociaciones sobre la aplicación de uno u otro criterio llegaron a su conclusión con la firma, el 12 de agosto de 2018, de la Convención sobre el Estatuto Legal del Mar Caspio, que proporciona una solución particular para el Caspio al margen de la CNUDM⁴.

Según el Estatuto, cada Estado tiene derecho a unas aguas territoriales de 15 millas, a las que se añaden 10 millas adyacentes para explotación exclusiva de recursos biológicos. El resto de las aguas constituye lo que se denomina «espacio marítimo común», abierto al uso compartido por todas las partes. El fondo marino y el subsuelo se dividen entre los cinco Estados parte en sectores para su explotación.

La Convención establece los principios que deben regir, pero reserva a la negociación bilateral entre las partes la determinación precisa de las líneas de base, límites entre Estados y la asignación específica de espacios para cada uno de ellos (figura 2).

² Acuerdos fechados en 1921 y en 1940.

³ En la actualidad, el único acceso disponible hacia el Caspio es desde el mar Negro a través de los ríos Don y Volga y el canal de 110 km de longitud que los une.

⁴ Convention on the Legal Status of the Caspian Sea, 12 de agosto de 2018. Disponible en <https://ssl.freshfields.com/noindex/Caspian%20Sea%20Convention.pdf> (accedido en mayo de 2021). El Estatuto hace referencia a la Carta de Naciones Unidas y al derecho internacional, pero evita referenciarse a la CNUDM.



Figura 2. División de las aguas conforme al acuerdo de 12 de agosto de 2018. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Aunque los cinco Estados firmaron la Convención, Irán, que ve reducida su cuota sobre este mar a un magro 11 %, aún no la ha ratificado⁵, por lo que, oficialmente, aún no ha entrado en vigor. Algo que se resiste a hacer ante las fuertes críticas internas que este aspecto ha suscitado, a pesar de presiones externas para hacerlo, especialmente de Rusia⁶. Esto no ha impedido que ya se hayan establecido acuerdos bilaterales entre Rusia, Kazajistán y Azerbaiyán⁷, aunque aún no lo ha hecho ni Turkmenistán ni, por las razones indicadas, Irán.

Pero, además de cuestiones territoriales, el aspecto, quizá, más importante del acuerdo desde el punto de vista estratégico se incluye en su artículo 3, donde se asegura la «no presencia en el mar Caspio de fuerzas armadas que no pertenezcan a las partes». De esta manera, se excluye un posible despliegue de fuerzas estadounidenses o de la

⁵ El Gobierno iraní ni siquiera lo ha sometido a la ratificación del Parlamento. Existe un profundo desacuerdo entre Irán y los países colindantes, Azerbaiyán y Turkmenistán, por el trazado de la línea divisoria entre ellas, debido a que la forma cóncava de la costa iraní le perjudica en ese sentido.

⁶ «Russia Demands Iran Ratify Caspian Sea Legal Convention», *Iran International*, 8 de abril de 2021. Disponible en <https://iranintl.com/en/iran-in-brief/russia-demands-iran-ratify-caspian-sea-legal-convention> (accedido en mayo de 2021).

⁷ En realidad, estos acuerdos trilaterales son anteriores a la Convención y se remontan al año 2003.

OTAN en un espacio en el que, habida cuenta de la proporción de fuerzas existente, Rusia se garantiza su dominio⁸.

Factor energético

Todos los países ribereños del mar Caspio son ricos en hidrocarburos, cuestión que juega un importante papel en la geopolítica de la región. Además de Rusia e Irán, verdaderas potencias energéticas, los países provenientes del desmembramiento de la Unión Soviética han hecho de los hidrocarburos su principal fuente de ingresos.

La peculiar ubicación geográfica del Caspio, sin salidas a mar abierto, resta flexibilidad a las exportaciones de gas y petróleo, que deben adaptarse a la infraestructura de oleoductos y gasoductos existente, que, de esta manera, ha impuesto cierta especialización. Por expresarlo de manera resumida, Kazajistán exporta fundamentalmente petróleo hacia Europa, Turkmenistán gas hacia China y Azerbaiyán ambos recursos hacia Turquía y Europa⁹.

Un acuerdo reciente (21 de enero de 2021) entre Turkmenistán y Azerbaiyán y que resuelve una disputa que se remonta al nacimiento de estos países, puede ayudar a Turkmenistán a disminuir esta dependencia: el acuerdo de explotación conjunta del yacimiento de gas Dostlug (en azerí, 'amistad')¹⁰. Además de lo positivo del acuerdo en términos de cooperación entre ambos países, el acuerdo tiene implicaciones estratégicas, pues abre la puerta a la materialización de un viejo proyecto que puede resultar de interés para ambos países: el gasoducto que, uniendo ambos países, atraviesa el Caspio (TCP, por sus siglas en inglés) y que permitiría a Turkmenistán

⁸ Obviamente, el despliegue de unidades navales requiere el uso de las vías fluviales rusas. Esta cláusula se orienta, por tanto, al posible despliegue de fuerzas aéreas o terrestres en alguno de los países litorales.

⁹ Kazajistán exporta fundamentalmente petróleo hacia mercados europeos (más del 60 %) a través del consorcio del Cáucaso y gas a Ucrania (20 %), Rusia (7 %) y, sobre todo, a China (47 %) a través de los vecinos Uzbekistán y Turkmenistán (Central Asia-Center Pipeline y Trans Asia Pipeline, TAGP). Azerbaiyán exporta gas y petróleo mayoritariamente hacia Turquía y Europa, para lo que ha desarrollado el corredor gasístico del sur del Cáucaso (Bakú-Tbilisi-Erzurum y TANAP) y el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC). Para Turkmenistán, prácticamente el 100 % de sus exportaciones de hidrocarburos es gas natural hacia China, a través del gasoducto TAGP, siendo el país que en menor medida ha conseguido diversificar sus exportaciones. Datos del Observatorio de Complejidad Económica, OEC. Disponible en <https://oec.world/en>.

¹⁰ «Azerbaijan, Turkmenistan sign MoU on joint exploration and development of Dostlug field in Caspian Sea», agencia estatal de noticias AZERTAC, 21 de enero de 2021. Disponible en https://azertag.az/en/xeber/Azerbaijan_Turkmenistan_sign_MoU_on_joint_exploration_and_development_of_Dostlug_field_in_Caspian_Sea-1693989 (accedido en mayo de 2021).

reducir la dependencia de China, encaminando parte de sus exportaciones hacia los mercados europeos¹¹ (figura 3).

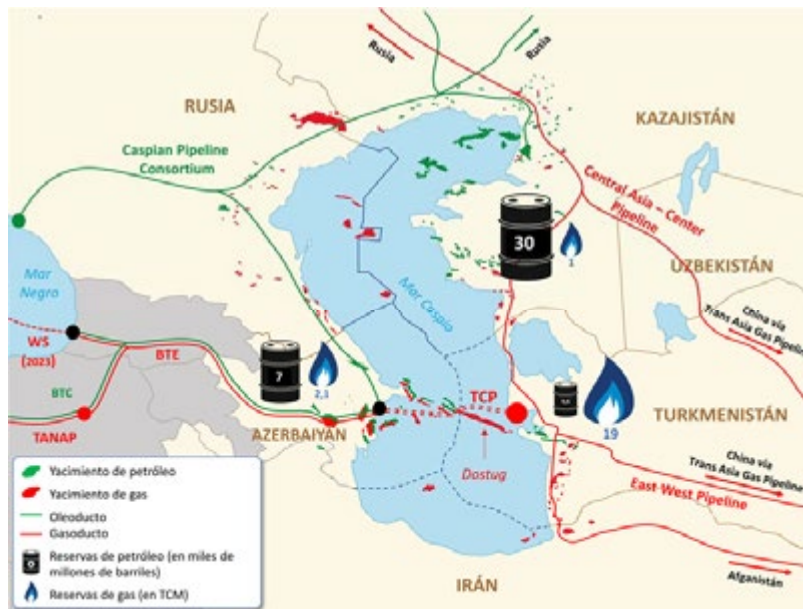


Figura 3. Recursos energéticos e infraestructura en el Caspio. Fuentes diversas. Elaboración propia.

La diversificación de las fuentes de suministro de gas natural a la Unión Europea (UE) con la finalidad de reducir su dependencia del gas ruso es una de las razones por la que, en un pasado no muy lejano, la Unión se interesó por, al menos, negociar con Azerbaiyán¹² y con Turkmenistán¹³ las posibilidades de transportar gas a través del Caspio¹⁴.

¹¹ Enlazando en Bakú con el corredor gasístico del Cáucaso sur y desde allí alcanzar los mercados europeos, bien a través de Turquía (TANAP), bien a través del mar Negro hacia Rumanía (gasoducto White Stream, WS), proyecto de gasoducto que uniría a partir de 2023 la terminal georgiana en Supsa con el puerto de Constanza, en Rumanía.

¹² La UE mantiene un MOU de Asociación Estratégica en el campo de la energía con Azerbaiyán en el que se contempla la importancia de este país tanto como productor de hidrocarburos como país de tránsito para recursos energéticos. *Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the field of Energy*. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsca/dv/dsca_20130321_14/dsca_20130321_14en.pdf (accedido en mayo de 2021).

¹³ La cooperación con Turkmenistán en materia energética se rige por un MOU de 2008 en el que ya se menciona la conveniencia del corredor a través del Caspio hacia el mar Negro. Web de la Comisión Europea. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_799 (accedido en mayo de 2021).

¹⁴ Comisión Europea, «Diversification of gas supply sources and routes». Disponible en https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-security/diversification-of-gas-supply-sources-and-routes_en (accedido en mayo de 2021).

Pero los tiempos han cambiado y la UE parece optar por favorecer las energías renovables en el marco de políticas verdes —Pacto Verde europeo¹⁵— en detrimento de los combustibles fósiles, desincentivando la inversión en infraestructuras y proyectos relacionados con esas fuentes de energía¹⁶. Si bien en otros momentos la UE favoreció el uso de gas natural como fuente alternativa, menos contaminante que el petróleo y el carbón, en tanto en cuanto las fuentes renovables no fuesen plenamente competitivas, esta estrategia parece tener sus días contados.

Esta es, quizá, la razón por la que Rusia, que *a priori* vería sus intereses perjudicados por el desarrollo de este proyecto, podría haber transigido en este momento con el TCP. Las políticas verdes se suman a unos previsiblemente elevados costes de construcción de este gasoducto que plantean dudas sobre su rentabilidad. Oponerse a un proyecto que podría haber nacido muerto es dedicar un capital político que puede ser de utilidad en otras empresas.

Corredores económicos y de transporte

Otro de los aspectos que dan valor estratégico a esta región es su conectividad, es decir, las posibilidades que el Caspio ofrece para enlazar comunicaciones en dirección este-oeste y norte-sur, de gran importancia tanto para el transporte de mercancías entre China y los mercados europeos como para facilitar la salida de Rusia hacia el golfo Pérsico. Desde los puertos del Caspio pueden establecerse múltiples enlaces que conecten entre sí los diversos corredores que confluyen en sus aguas o que transcurren por sus proximidades (figura 4):

1. En primer lugar, existe una conexión por ferrocarril desde los puertos rusos de Astrakán y Lagan¹⁷, que conectan con el International North-South Transport Corridor (INSTC)¹⁸. Desde los puertos iraníes de Anzali y Amirabad se puede

¹⁵ «Pacto Verde Europeo: El objetivo de la UE de neutralidad climática de aquí a 2050». Consejo Europeo. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/> (accedido en mayo de 2021).

¹⁶ El Banco Europeo de Inversiones dejará de financiar proyectos relacionados con combustibles fósiles desde finales de 2021. Ver «The path out of fossil fuels», Banco Europeo de Inversiones, 9 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.eib.org/en/press/news/the-path-out-of-fossil-fuels> (accedido en mayo de 2021).

¹⁷ En julio de 2020 se anunció la construcción del puerto de Lagan para incrementar sustancialmente la capacidad comercial de los puertos rusos del Caspio.

¹⁸ El INSTC fue acordado en 2000 por Rusia, India e Irán para unir San Petersburgo con el puerto de Bombay, en la India.

enlazar igualmente con este mismo corredor, que conecta por autopista con los puertos de Bandar Abbas, en el estrecho de Ormuz, Bandar e Jask y Chabahar, en el océano Índico.

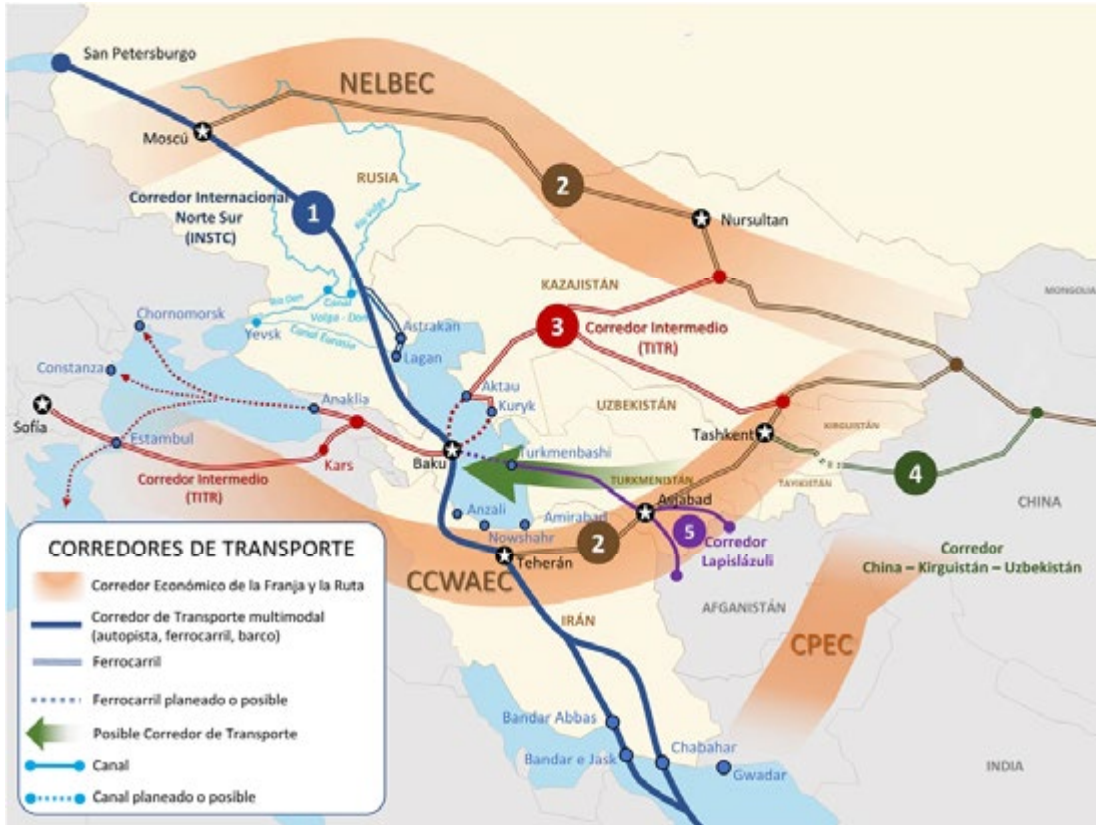


Figura 4. Principales corredores económicos y de transporte. Fuentes diversas. Elaboración propia.

2. En segundo lugar, y por lo que a la BRI se refiere, el Caspio puede ejercer una función de conector entre el Nuevo Corredor Terrestre Euroasiático (NELBEC, por sus siglas en inglés), por el norte, y el corredor China-Asia Central-Asia Occidental (CCWAEC, por sus siglas en inglés), que transcurre por el sur atravesando territorio iraní.
3. Entre ambos corredores, y utilizando los puertos kazajos de Aktau y Kuryk y el azerí de Baku, transcurre el corredor intermedio (Trans Caspian International Transport Route, TTIR. Middle Corridor, MC)¹⁹ que, desde Kazajistán, conecta a través de la vía férrea Bakú-Tbilisi-Kars (BTK) con Turquía y, desde allí, hacia

¹⁹ Web del TTIR disponible en <https://middlecorridor.com/en/route> (accedido en mayo de 2021).

Europa; además de utilizar Georgia y el mar Negro para también enlazar con la red ferroviaria europea en los puertos de Constanza (Rumanía) y Chornomorsk (Ucrania). Este corredor representa una posibilidad real de transportar mercancías procedentes de China hacia Europa evitando territorios ruso e iraní, por lo que resulta especialmente atractiva.

4. Un proyecto que ha cobrado interés recientemente es el corredor China-Kirguistán-Uzbekistán, abierto entre el Sinkiang y la capital uzbeka, Tashkent. Aunque muchos dudan de la utilidad de este corredor, pues el tramo que transcurre por Kirguistán carece de ferrocarril y el transporte de la carga debe realizarse por carretera, la posibilidad de extensión hacia el puerto turkmeno de Turkmenbashi acortaría sustancialmente la ruta del TTIR. Su consolidación como alternativa requiere, sin embargo, una elevada inversión para la construcción del ferrocarril en el tramo intermedio, algo que no parece al alcance del actual gobierno kirguís²⁰.
5. El Caspio es igualmente esencial para el corredor Lapis Lázuli, que conecta Afganistán con el mar Negro y Turquía a través del Cáucaso sur²¹.

El reciente conflicto en Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán también ha tenido consecuencias en la conectividad en dirección este-oeste. El apartado noveno del acuerdo de alto el fuego promovido por Moscú exige a la República de Armenia garantizar la seguridad de comunicaciones terrestres (corredor de Zangezur) que conecten el territorio de Azerbaiyán con el enclave de Najichevan, fronterizo con Turquía, para permitir el tráfico sin restricciones en ambos sentidos de personas, vehículos y mercancías²². Son muchas las incógnitas que hoy en día permanecen sin resolver sobre las posibilidades reales de que este corredor llegue a materializarse y quizá, al final, quede reducido a una mera conexión de orden local. Pero sobre el papel constituye una

²⁰ «The New China-Kyrgyzstan-Uzbekistan Corridor», *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 23 de noviembre de 2020. Disponible en <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13649-the-new-china-kyrgyzstan-uzbekistan-corridor.html> (accedido en mayo de 2021).

²¹ Para más información sobre este corredor, ver CASTRO TORRES, José Ignacio, *La importancia de los corredores terrestres: el caso de Afganistán*, Documento de Análisis 29/2018 del IEEE, 1 de agosto de 2018, p. 14. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA29-2018 Lineas Terrestres Comunicaciones Afganistan JICT.pdf (accedido en mayo de 2021).

²² «Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation», web de la Presidencia de la Federación Rusa, 10 de noviembre de 2020. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64384> (accedido en mayo de 2021).

vía adicional sobre la que Turquía podría extender su influencia hacia Azerbaiyán y, desde allí, hacia Asia Central, por lo que desde Irán es percibida con gran suspicacia.

El cuadro lo completan las conexiones fluviales. Al Caspio puede accederse desde el mar Negro por los ríos Don y Volga, conectados entre sí por un canal de 101 km de longitud y que permite el tránsito entre ambos mares de barcos de hasta 5000 tm (canal Volga-Don). Para superar esta limitación, se ha proyectado el canal de Eurasia, que con una longitud de unos 700 km pretende unir, por la depresión de Kuma-Manych, los puertos rusos de Lagan, en construcción en el Caspio, y de Yevsk, en el mar de Azov. Este canal, que actuaría como enlace del INSTC con el mar Negro, permitiría su uso para buques de hasta 10 000 tm aumentando no solo la capacidad logística de la conexión entre ambos mares, sino facilitando el acceso de grandes buques de guerra al Caspio²³.

El «nuevo Gran Juego»

El término de *nuevo Gran Juego* ha sido profusamente empleado desde los años 90 para describir la rivalidad entre grandes potencias por ganar poder militar, supremacía geopolítica y provecho económico en regiones como el Caspio, el Ártico, el mar Negro o el mar del Sur de China²⁴. La idea se apoya en el clásico «Gran Juego», vieja narrativa por la que se describía la pugna que durante todo el siglo XIX y parte del XX mantuvieron Rusia y el Reino Unido por el dominio de esta parte del mundo. De esta manera, y por lo que al mar Caspio se refiere, el término ha sido empleado para referirse a la pugna por la influencia en este vital nodo de comunicaciones entre EE. UU., Rusia y China y, en menor medida, la UE. En el caso actual, sin embargo, las potencias regionales, como Irán y Turquía, se suman a este Gran Juego de forma independiente, alineándose o enfrentándose, hasta donde esto es posible, a las potencias globales para satisfacer sus intereses.

²³ BEKTURGANOV, N. S.; BOLAEV, A. V. «The Eurasia Canal as a Factor of Economic Prosperity for the Caspian Region. Geography, Environment, Sustainability», *GES Journal*, Vol. 10, No 1, pp. 33-41.

²⁴ BAYRAMOV, Agha, «Conflict, cooperation or competition in the Caspian Sea region: A critical review of the New Great Game paradigm», *Caucasus Survey*, Vol. 9, No.1, 2021, pp. 1-20.

Rusia

Considerados parte esencial de la esfera de influencia rusa, el Caspio y, en general, Asia Central y el Cáucaso, son regiones clave para su seguridad. Además de servir de zona de amortiguación ante una emergente China y el resto de Asia, la región es origen de problemas como el extremismo religioso, el narcotráfico y otras actividades propias del crimen organizado que por sí solas justifican una intervención activa en la misma.

Además del despliegue militar que mantiene en su propio territorio, entre el que se encuentra la flotilla del Caspio, que desde 2010 ha sido considerablemente reforzada hasta incluir más de 70 buques con capacidades diversas, unidades de infantería de marina y unidades de defensa de costa²⁵, Rusia no ha dudado en intervenir fuera de sus fronteras cuando lo ha juzgado necesario. De esta manera, especialmente a partir de su intervención en Georgia en verano de 2008, se ha asegurado una presencia militar en Abjasia, Osetia del sur, Armenia y, tras el reciente conflicto de Nagorno-Karabaj, en Azerbaiyán.

Estas intervenciones se complementan con una política de seguridad y defensa basada en la cooperación militar. En el plano bilateral, Rusia extiende su influencia hacia Asia Central mediante acuerdos que le permiten mantener bases militares en Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Y en el plano multilateral, Rusia se sirve de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO, por sus siglas en inglés)²⁶, en la que ejerce un liderazgo indiscutible y a la que pertenecen Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Para Rusia, el verdadero valor de la CSTO reside en las posibilidades que la organización ofrece para limitar de manera efectiva la influencia externa, en particular de China o de países occidentales. Consideremos que, entre otras cuestiones, la Carta fundacional de la CSTO obliga a sus miembros a consultar entre los aliados la mera posibilidad de permitir el estacionamiento en sus respectivos territorios de fuerzas militares de países ajenos a la organización²⁷. Por otro lado, la hegemonía militar de

²⁵ ALIYEV, Nurlan. «Russia's Military Capabilities in the Caspian», *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 21 de febrero de 2019. Disponible en <http://cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13558-russias-military-capabilities-in-the-caspian.html> (accedido en junio de 2021).

²⁶ La CSTO tiene su origen en la asociación constituida en 1992 por el conocido como Pacto de Taskent, firmado por las repúblicas exsoviéticas con el objetivo de constituir una organización de seguridad colectiva. Posteriormente, y en distintos momentos, Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán abandonaron la organización.

²⁷ Artículo 7 de la Carta de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, de 7 de octubre de 2002. Disponible en <https://en.odkb->

Rusia en este espacio se refuerza por el hecho de ser el principal suministrador de armamento y material militar a estos países (figura 5).

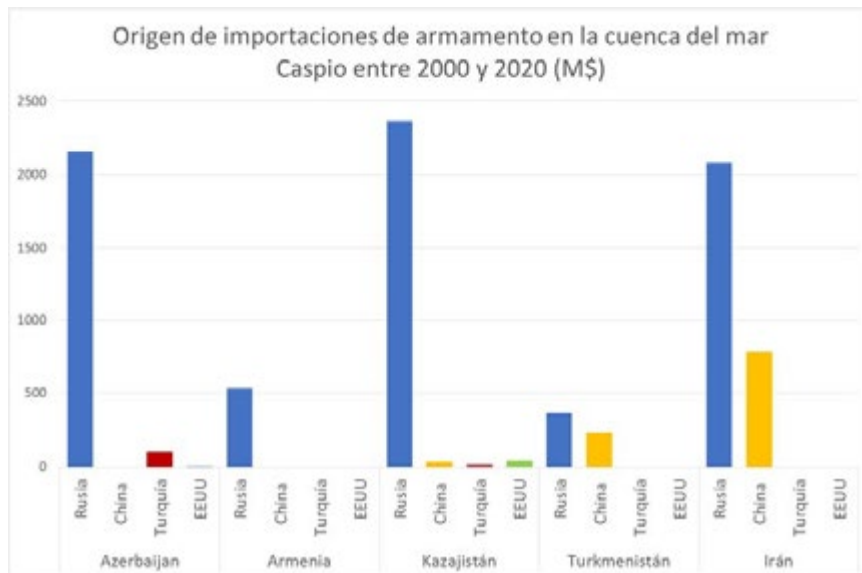


Figura 5. Origen de importaciones de armamento en la cuenca del mar Caspio. Fuente. SIPRI. Elaboración propia.

Pero más allá de las cuestiones de seguridad, la reintegración política de este espacio es para Rusia condición *sine qua non* para la recuperación de su rol como «superpotencia»²⁸. Con esa finalidad, Rusia ha puesto en marcha la que es, quizá, la iniciativa más ambiciosa de cooperación en el espacio postsoviético: la Unión Económica Euroasiática (EAEU, por sus siglas en inglés)²⁹, organización supranacional de mercado carácter económico, que incluye la cooperación en sectores clave, entre los que se encuentra la energía³⁰, pero que no oculta su vertiente política y a través de la cual puede ejercer considerable influencia³¹ (figura 6). Por el momento, el alcance de la organización

csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti/ (accedido en mayo de 2021).

²⁸ DUGIN, Alexandr, «Putin Vs Putin: una visión de la Rusia del s. XXI», *Hipérbola Janus*, 2017, p. 149 y sigs.

²⁹ Web de la EAEU en <http://www.eaeunion.org/> (accedido en mayo de 2021).

³⁰ «Competition policy of the Eurasian Economic Union», Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation. Disponible en <https://en.fas.gov.ru/international-cooperation/eeu/> (accedido en mayo de 2021).

³¹ A través de ella, Rusia puede, por ejemplo, bloquear acuerdos bilaterales de estos países con China, mantener el ruso como *lingua franca* entre sus miembros o fomentar la cooperación en materia de enseñanza y formación universitaria de alumnos de estos países en la Federación Rusa. Además, la EAEU tiene entre sus objetivos la integración de los mercados de energía, para lo que se han aprobado programas específicos relativos a la electricidad (noviembre de 2016) y al petróleo (diciembre de 2017), habiendo experimentado ciertas dificultades la regulación relativa al mercado del gas. Para desbloquear

es limitado y tan solo Armenia, Bielorrusia, Kazajistán y Kirguistán, además de la propia Federación Rusa, se han adherido.

Pero, sin duda, la organización va poco a poco ganando interés, y no solo entre los vecinos de la Federación Rusa. Además de haber suscrito numerosos acuerdos de libre comercio³², Irán está en proceso de negociar su adhesión³³ y otro actor regional relevante como Turquía también se interesó tiempo atrás en la misma, al menos aparentemente³⁴. En el primer caso, el interés sería mutuo: la EAEU representa para Irán una oportunidad de sortear el régimen de sanciones impuesto por EE. UU., mientras que Rusia, si se materializase su incorporación, dispondría de una herramienta adicional para ejercer cierto control sobre las ambiciones regionales iraníes. En el caso turco, sin embargo, las reticencias de Armenia³⁵ y la prioridad que el propio Gobierno turco otorga a su adhesión a la UE, incompatible con la EAEU, parecen obstáculos difíciles de salvar.

esta cuestión, la Federación Rusa ha puesto sobre la mesa una propuesta que pretende sea ratificada el próximo año.

³² La EAEU ha suscrito o está en negociaciones para suscribir acuerdos de libre comercio con Camboya, China, Corea del Sur, Egipto, India, Indonesia, Israel, Irán, Mongolia, Serbia, Singapur, Turquía y Vietnam.

³³ «RUSSIA, IRAN, AND THE EURASIAN ECONOMIC UNION», *Russia in Global Affairs*, 14 de abril de 2021. Disponible en <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russia-iran-eaeu/> (accedido en mayo de 2021).

³⁴ En 2014, el presidente de Kazajistán, Nursultan Nazarbayev, extendió a Turquía una oferta para la adhesión a la organización. En otras declaraciones posteriores, el ministro turco de Economía se pronunció igualmente en ese sentido.

³⁵ «Yerevan Calls 'Absurd' Turkey's Desire to Join Eurasian Economic Union», *ASBAREZ*, 21 de agosto de 2017. Disponible en <https://asbarez.com/165664/yerevan-calls-absurd-turkeys-desire-to-join-eurasian-economic-union/> (accedido en junio de 2021).



Figura 6. La Unión Económica Euroasiática, EAEU. Fuentes diversas. Elaboración propia.

China

Con unas rutas marítimas amenazadas por el indiscutible dominio naval norteamericano y unas rutas terrestres que, no sin dificultades, transitan por Rusia e Irán, las múltiples posibilidades que el Caspio ofrece para establecer alternativas en el marco de la BRI confieren gran valor estratégico a esta región. Es por ello por lo que, en los últimos años, China no ha escatimado esfuerzos para establecer una tupida red de lazos políticos y económicos, llevando a cabo un ambicioso programa de inversiones en recursos naturales, proyectos industriales e infraestructuras que, en 2017 y entre las cuencas de los mares Caspio y Negro, alcanzaron el billón de dólares estadounidenses³⁶. La expansión tecnológica de China también es perceptible, y compañías chinas de

³⁶ «Antagonismen in der Nachbarschaft der Europäischen Union: Geopolitische Ambitionen in der Schwarzmeer-/Kaspischen Region #3», 1. Auflage 2020, BertelsmannStiftung. Disponible en https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/201104_BSt_ID806_Schlussstaaten_3_Kaukasus_Voe_online.pdf (accedido en mayo de 2021).

telecomunicaciones han firmado contratos para el establecimiento de redes de telecomunicaciones 5G³⁷.

Por otro lado, el sector energético ha convertido a China en un socio comercial de primer orden para estos países, especialmente en los casos de Kazajistán, Turkmenistán e Irán (figura 7a). No en vano, China obtiene de esta cuenca algo más del 10 % de sus importaciones globales de energía, de las que el gas natural es una parte importante (figura 7b)³⁸. El atractivo de estas inversiones, por un lado, y la dependencia de las exportaciones energéticas hacia China, por otro, confieren a esta última considerable influencia sobre estos países.

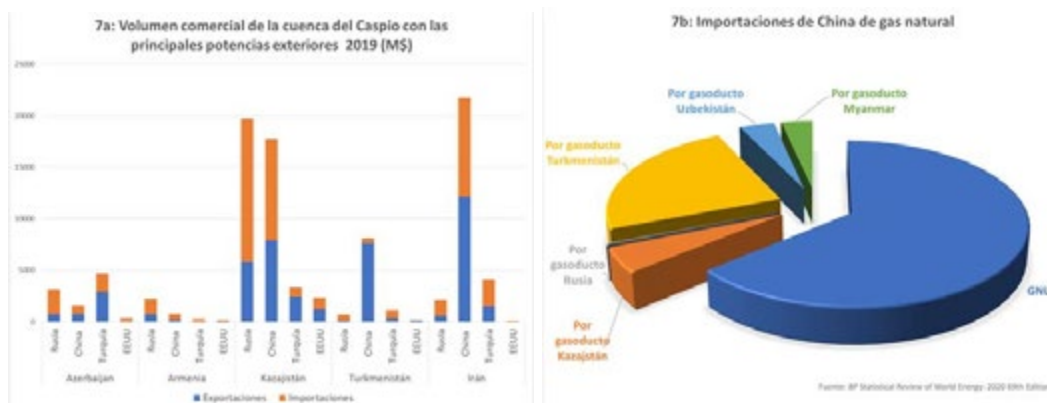


Figura 7a. Volumen comercial de la cuenca del Caspio; y 7b. Importaciones de gas natural de China. Fuente. Observatorio de Complejidad Económica y *BP Statistical Review of World Energy: 2020 69th Edition*. Elaboración propia.

Para mantenerla, China necesita establecer alianzas duraderas, por lo que difícilmente renunciará a llevar a cabo una política exterior autónoma y acorde a sus intereses. Así lo demuestran los recientes acuerdos estratégicos firmados con Irán o el interés demostrado por desarrollar al máximo nivel sus relaciones bilaterales con Azerbaiyán³⁹.

³⁷ «Central Asia looking to introduce 5G technology in major cities», *Caspian Policy Center*, 8 de marzo de 2021. Disponible en [Central Asia Looking to Introduce 5G Technology in Major Cities – Caspian Policy Center](#) (accedido en junio de 2021).

³⁸ Datos del Observatorio de Complejidad Económica, 2019. Como se ha mencionado anteriormente, Kazajistán suministra a China el 47 % de sus exportaciones de gas y Turkmenistán prácticamente el 100 %. Irán, sometido a sanciones por EE. UU., no dispone de muchas alternativas.

³⁹ «Xi calls for greater development of China-Azerbaijan relations», *China.org.cn*, 3 de junio de 2021. Disponible en http://www.china.org.cn/world/2021-06/03/content_77545120.htm (accedido en junio de 2021).

Pero aquí, consciente de encontrarse en el patio trasero de Rusia, China deberá actuar con prudencia. El mantenimiento de una relación saludable con Rusia marcará los límites de esta política y no parece que, en el momento actual, China esté dispuesta a poner en peligro sus relaciones con una Rusia que, en definitiva, resulta más necesaria. El enfriamiento de las relaciones entre China y Georgia, en las que esta última había puesto grandes expectativas como alternativa a la influencia rusa en el país, son buena prueba de ello, considerando, además, que la posible apertura del corredor de Zangezur (como hemos visto, conectando Azerbaiyán con Turquía a través de Armenia y Najichevan) reduce el valor estratégico que para China tiene Georgia⁴⁰.

En este escenario complejo, la cooperación se presenta como la mejor alternativa para limar asperezas. Son muchas las voces que desde uno y otro lado claman por la integración de sus respectivos grandes proyectos: la EAEU y la BRI. A este respecto, tanto Rusia como China se han comprometido a profundizar en una «Gran Asociación Euroasiática», proyecto de cooperación propuesto por el presidente Putin en 2015 y que pretende promover la cooperación entre organizaciones sin llegar a suplantarlas⁴¹. Ambos países ya mantienen una relación multilateral fructífera en el ámbito de la Organización de Cooperación de Shanghái, de carácter político y económico, pero con una desarrollada dimensión militar⁴².

Estados Unidos

Estados Unidos, que, entre otras razones, por las dificultades de acceso ha mantenido una tímida presencia en la región, contempla cuanto aquí acontece bajo la óptica del conflicto a nivel global entre grandes potencias, la Great Power Competition, que amenaza su hegemonía y cuyos rivales no son otros que China y Rusia, las denominadas *potencias revisionistas*⁴³.

Tras la caída de la URSS, y aprovechando el momento de debilidad de la Rusia postsoviética, EE. UU. inició una paulatina ocupación de este espacio, hasta ese

⁴⁰ «A Chill in Georgia-China Relations», *ModernDiplomacy*, 23 de octubre de 2020. Disponible en <https://moderndiplomacy.eu/2020/10/23/a-chill-in-georgia-china-relations/> (accedido en junio de 2021).

⁴¹ KORTUNOV, Andrey, «Eight Principles of the “Greater Eurasian Partnership”», *Modern Diplomacy*, 5 de octubre de 2020. Disponible en <https://moderndiplomacy.eu/2020/10/05/eight-principles-of-the-greater-eurasian-partnership/> (accedido en junio de 2021).

⁴² Son miembros India, Kazajistán, China, Kirguistán, Paquistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

⁴³ Así se contempla en la National Security Strategy de EE. UU. de diciembre de 2017 y se reafirma en la Interim National Security Strategic Guidance, emitida por el presidente Biden.

momento inaccesible, para lo que en gran medida se apoyó en organizaciones supranacionales, como la OTAN, que en 1994 había conseguido integrar en su Asociación para la Paz (PfP, por sus siglas en inglés) a todos los países de la cuenca del Caspio, con la excepción de Irán. Gracias a este ambiente favorable, EE. UU. consiguió en aquellos momentos establecer bases militares en Uzbekistán y Kirguistán que, hasta su posterior cierre en 2010 y 2014, resultaron de gran importancia para el sostenimiento de las operaciones militares en Afganistán.

Pero las tornas cambiaron tras la llegada de Putin a la presidencia de la Federación Rusa en 1999. Con su intervención militar en Georgia en 2008, en gran parte motivada por la declarada intención de Georgia de adherirse a la OTAN⁴⁴, dejó claramente establecidos los límites de la tolerancia rusa hacia la presencia norteamericana en su «patio trasero», límites que el conflicto de Nagorno Karabaj en 2020 no ha hecho sino confirmar.

En realidad, motivado en gran parte por las operaciones militares en Afganistán, el interés estratégico estadounidense pasa más por Asia Central que por el Caspio. De hecho, EE. UU. posee una estrategia para la primera⁴⁵, pero carece de una específica para el segundo. Además, la retirada de fuerzas occidentales de Afganistán, que deberá haber concluido antes del próximo 11 de septiembre, en poco contribuirá a mantener influencia regional y presentará oportunidades para que Rusia, China e Irán refuercen sus respectivas posiciones.

En la actualidad, EE. UU. trata de mantener una mínima presencia, casi testimonial, en Asia Central a través de la plataforma C5+1⁴⁶ y, aunque se ha especulado con la posibilidad de que EE. UU. establezca nuevamente bases militares en Asia Central, es poco probable que ni China ni Rusia lo faciliten^{47,48}. En ocasiones, los silencios son más elocuentes que las palabras, y el hecho de que la Directiva Estratégica Interina de

⁴⁴ NATO Bucharest Summit Declaration, 3 de abril de 2008. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (accedido en junio de 2021).

⁴⁵ «United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity». US Department of State, 5 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/> (accedido en junio de 2021).

⁴⁶ La plataforma C5+1 fue promovida por la Administración Obama en 2015 e incluye a los 5 países de Asia Central más EE. UU.

⁴⁷ «China blocks US bases in Central Asia», *Asia-Pacific Research*, 14 de mayo de 2021. Disponible en <https://www.asia-pacificresearch.com/china-blocks-us-bases-central-asia/5630275> (accedido en junio de 2021).

⁴⁸ Recientemente, Moscú ha formalizado un convenio con Tayikistán para poner en marcha de forma conjunta un sistema de defensa aérea que, indudablemente, refuerza la influencia de Rusia en el país.

Seguridad Nacional del presidente Biden no dedique una sola línea a Asia Central, es significativo⁴⁹.

Irán

La postura de Irán, que mantiene sus propias ambiciones geopolíticas, se ve enormemente condicionada por este «nuevo Gran Juego» que se desarrolla a su alrededor. Si bien ha sabido aprovechar los vacíos de poder en su vecindad para expandir su influencia en dirección este (Afganistán) y oeste (Irak y Siria), su proyección hacia el norte choca con una poderosa Rusia, con quien, por otro lado, está obligada a entenderse. Siempre ha sido así, pero la fuerte presión a que EE. UU. le está sometiendo en la actualidad apenas le deja alternativas. Es por ello que, al final, Irán puede verse obligada a hacer concesiones en cuestiones como el reparto territorial de las aguas del mar Caspio en condiciones poco favorables.

También China, por otro lado, se ha presentado como tabla de salvación para un Irán acosado económicamente por las sanciones americanas, que, *de facto*, han aislado a la República Islámica del comercio internacional. Ambos países han concluido recientemente un acuerdo estratégico de cooperación con un horizonte de 25 años, firmado entre ambos el pasado mes de marzo, que ha sido presentado por el régimen como un logro sin precedentes⁵⁰. Es poco lo que ha trascendido sobre el contenido del acuerdo y solo el tiempo dirá hasta qué punto Irán se ha visto obligado a hacer concesiones. Lo que parece cierto es que el acuerdo puede ser enormemente beneficioso para el desarrollo de la BRI⁵¹.

Irán ha sabido hacer valer su posición geográfica como vía de salida a mar abierto para los países de Asia Central para ejercer cierta influencia en su entorno. Pero la prioridad

⁴⁹ «Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance», marzo de 2021. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accedido en mayo de 2021).

⁵⁰ «Iran-China strategic partnership: a roadmap for mutual prosperity», *Teheran Times*, 4 de abril de 2021. Disponible en <https://www.tehrantimes.com/news/459437/Iran-China-strategic-partnership-a-roadmap-for-mutual-prosperity> (accedido en junio de 2021).

⁵¹ Recientemente se ha especulado con la posibilidad de desarrollar un corredor económico entre ambos países (China Iran Economic Corridor, CIEC) que se desdoblaría en tres ramales: un corredor norte, que correspondería con el ya existente CCWAEK que une ambos países a través de Turkmenistán y Kazajistán; un segundo ramal a través de Afganistán; y un tercer ramal desde el puerto de Chabahar conectando con el puerto de Gwadar, desde donde enlaza con el corredor económico China-Paquistán (CPEC) (ver figura 4).

de su política exterior pasa por la consolidación de una *entente cordiale* con Rusia y China, que, además, son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuestión no menor. Es de esperar que haga cuanto esté en su mano para mantenerla.

Turquía

Turquía también trata de extender su influencia por la cuenca del Caspio y Asia Central aprovechando el ascendiente que la «turcofonía» (lengua, cultura y tradiciones comunes que comparte con los países de esta región) supuestamente le proporciona. Con esta finalidad, Turquía fundó en 2009 el Consejo de Cooperación de Estados de Habla Túrquica (CCTS, por sus siglas en inglés), que pretende revitalizar los lazos culturales que les unen (figura 8).



Figura 8. La turcofonía. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Turquía ha podido proyectarse por el Cáucaso sur, sorteando la presencia de Armenia, hasta Azerbaiyán, con quien mantiene unas relaciones de «hermandad» presididas por el lema de «un pueblo; dos Estados». El reciente conflicto de Nagorno Karabaj ha servido, además, para reforzar su posición geopolítica en la orilla oeste del Caspio,

incrementando su reputación en la región, muy especialmente a raíz del éxito cosechado por los drones fabricados por su industria de defensa.

Cuestión diferente es cruzar los límites del mar Caspio, y las propias repúblicas «turcófonas», muy especialmente Turkmenistán, no acaban de ver con agrado la presencia turca. Aquí, además, Turquía debe contar con la oposición iraní, en primer lugar, y, sobre todo, la de Rusia, poco dispuesta a permitir interferencias en su patio trasero. Más aún, si Turquía fuese capaz de proyectar poder hasta las fronteras del Sinkiang, la reacción China no se haría esperar. Esta frontera es especialmente sensible para China y es a causa del apoyo que Turquía presta a la minoría uigur que las relaciones políticas sino-turcas no son todo lo satisfactorias que debieran.

Si Turquía continúa encontrando dificultades políticas y comerciales en sus relaciones con el bloque occidental, es previsible que redoble sus esfuerzos para ganar influencia en la región, para lo que utilizará sus instrumentos de *soft power* y su industria de defensa. Pero también lo es que, por ello, acabe interfiriendo con Rusia. Turquía deberá medir milimétricamente sus pasos.

Conclusiones

El mar Caspio ha sido tradicionalmente un escenario de interés y dominio casi exclusivos de las potencias con acceso a sus aguas, en particular Irán y la Unión Soviética. Sin embargo, la evolución del panorama geopolítico mundial ha puesto de manifiesto las ventajas estratégicas que esta parte de la geografía asiática puede ofrecer a quien se asegure acceso a sus aguas y tierras colindantes. Las grandes cantidades de recursos energéticos que alberga y la conectividad que ofrece, tanto en dirección norte-sur como este-oeste, ha provocado que las grandes potencias mundiales, sumidas en una competencia por la hegemonía global, fijen su atención en esta región.

Para Rusia, el Caspio forma parte de su entorno inmediato, su extranjero próximo, como se definió en otros tiempos, y en él ha ejercido tradicionalmente su hegemonía sin apenas oposición. Tras la caída de la URSS, la emergencia de nuevos Estados en el Caspio ha alterado los equilibrios geopolíticos regionales, pero la necesidad de Rusia de mantener una retaguardia estable y fuera del alcance de los rivales se mantiene intacta.

Para ello, Rusia hace valer su hegemonía militar y política, desplegando a sus Fuerzas Armadas y articulando estrategias de cooperación que, abarcando la totalidad de su frontera sur, desde el mar Negro hasta el Pacífico, requieren imprescindiblemente el entendimiento con China.

Esta última necesita igualmente estabilidad en la región, de la que obtiene el 10 % de sus importaciones energéticas y por la que transcurren las rutas terrestres que le permiten mantener el comercio con el continente europeo sin depender de rutas marítimas, vulnerables ante la superioridad naval norteamericana.

Ambas naciones han hecho de la necesidad virtud y, espoleadas por la presión norteamericana, han podido alcanzar cierto entendimiento que les permite colaborar eficazmente en el espacio euroasiático. Eso sí, sin llegar a establecer una alianza estratégica formal que, habida cuenta de la asimetría de la relación, constituiría para Rusia una trampa a largo plazo en la que no está dispuesta a verse atrapada.

Generar inestabilidad en zonas contiguas de potencias rivales forma parte del ABC del realismo ofensivo propuesto por John Mearsheimer y que la estrategia norteamericana parece seguir fielmente: «A un Estado que alcanza la hegemonía regional [y, en opinión de Mearsheimer, EE. UU. es el único que lo ha conseguido] se le plantea un nuevo objetivo: impedir que otras grandes potencias dominen sus respectivas áreas geográficas... Las potencias hegemónicas regionales son proclives a crear dificultades en los patios traseros de sus rivales»⁵².

¿Tratará EE. UU. de interferir en el Caspio? Desde luego, bajo la óptica de la contención de sus grandes rivales globales, la opción resulta tentadora. Pero en este espacio de cuasi dominio ruso y creciente influencia China, los EE. UU. mantienen una presencia limitada, no solo en términos militares, sino también políticos, económicos, culturales, etc. (*soft power*). Para influir hay que empezar por estar y la evolución del conflicto en Nagorno Karabaj, así como la retirada de sus tropas de Afganistán, alejan a EE. UU. del Cáucaso y de Asia Central. En estas circunstancias, la colaboración con una potencia aliada, con capacidad y, sobre todo, con ambición para incrementar su influencia en la región, como es Turquía, puede resultar interesante. Pero ello requiere un reequilibrio de sus relaciones en otros escenarios, como son Siria y el Mediterráneo oriental, o, al

⁵² MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton&Company 2014, p. 365.

menos, la posibilidad de compartimentar sus diferencias de forma que las dificultades en un escenario no dificulten la cooperación en otro.

El Caspio ha sido un escenario geográfico relativamente estable donde las potencias regionales, bajo la atenta mirada de Moscú, se han mantenido relativamente aisladas de las turbulencias de la geopolítica mundial. Y lo más probable es que siga siendo así. Acontecimientos recientes, como la conclusión del acuerdo sobre el estatuto jurídico de sus aguas, contribuyen a mantener la estabilidad y fomentar la cooperación, lo que invita al optimismo. Pero factores externos podrían alterar el equilibrio actual. La rivalidad sistémica entre EE. UU. y las potencias euroasiáticas podría, antes o después, escenificarse en el Caspio y hacer de esta región un nuevo punto caliente.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

28/2021

30 de junio de 2021

Blanca Palacián de Inza

Los ODS, la infancia y la pandemia

Los ODS, la infancia y la pandemia

Resumen:

Tras más de un año conviviendo con la pandemia y sus efectos, hemos considerado oportuno hacer esta actualización de un documento sobre los ODS, porque el paisaje mundial ha cambiado mucho. No solo tenemos mucho por reconstruir (el tejido económico, el social, el psicológico...), sino también mucho por cambiar en nuestra devoradora forma de vida.

En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible cobran más importancia que nunca si tomamos conciencia de ellos y así se lo hacemos saber a nuestros gobernantes. Se parte de un documento publicado por la autora en 2019 y se cuestiona la viabilidad de objetivos tan loables y solidarios en la situación actual.

Palabras clave:

ODS, COVID-19.

***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.

SDGs, children and the pandemic

Abstract:

After more than one year living with the pandemic and its effects, we have considered it appropriate to make this actualization of a document written by the author in 2019, to the extent that we not only have a lot to rebuild (the economic, social, and psychological fabric...) but also a lot to change in our all-consuming lifestyle.

In this sense, the Sustainable Development Goals (SDGs) become more important than ever, if we become aware of them, and thus make it known to our government leaders.

Keywords:

SDGs, COVID-19.

Introducción

«El mundo entero se comprometió a través de los ODS a no dejar a nadie atrás. Los nuevos datos y análisis de este informe indican que, a menos que se acelere considerablemente el progreso en materia de igualdad de género, la comunidad internacional no podrá cumplir con su palabra. Es una llamada urgente a la acción, y el informe hace recomendaciones sobre qué camino tomar»

Phumzile Mlambo-Ngcuka

Tanto en la esfera internacional como en la nacional se habla cada vez más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El IEEE ha publicado en los últimos años cuatro documentos¹ que los mencionan y analizan. Además, está a punto de publicarse un Cuaderno de Estrategia, en colaboración con Iberdrola y coordinado por la exrepresentante especial de la Agenda 2030, sobre esta misma temática.

No obstante, no podemos obviar la creciente desconfianza y a veces ignorancia de amplios sectores de la población: «Los que se preocupan más por el fin de mes que por el fin del mundo», en palabras de Borrell². Para el común de los mortales, los que no llegan a fin de mes, sobre todo, estas siglas no significan nada. Por este motivo, el ánimo de este documento es informar de qué hablamos cuando hablamos de los ODS, de dónde vienen y adónde van. De una forma lo más sencilla posible, ante la seguridad de que estamos tratando un tema de especial relevancia y calado. Pero ante las actuales circunstancias del alcance de la COVID-19 es solo el comienzo, afectando de manera

¹ HIDALGO GARCÍA, Mar. *La gestión del agua: factor clave para el cumplimiento de los ODS*.

Documento de Análisis 43/2016. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA43-2016_Seguridad_Hidrica_MMHG.pdf

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *ODS 16: paz, justicia e instituciones*. Documento de

Investigación 18/2018. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV18-2018ODS.pdf

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. *Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos*. Documento de Análisis 37/2018. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA37-2018Los_ODS_y_la_Seguridad.pdf

MONTALBÁN CARRASCO, Juan Francisco. *Algunos apuntes sobre el desarrollo sostenible en España*.

Documento de Opinión 36/2019. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO36_2019FRAMON-ODS.pdf

² SAHAGÚN, Felipe. «Palabras de presentación del Panorama Estratégico 2019», 8 de mayo de 2019.

CESEDEN. Disponible en: <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2019/05/Editada-Presentaci%C3%B3n-de-Panorama-2019.pdf>

especial al presente y futuro de la infancia. El PNUD estima que tanto la educación como la salud y los estándares de vida pueden caer en este año por primera vez desde 1990³.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Estos primeros objetivos pueden considerarse la versión 1.0 de los actuales ODS, que no son sino una versión aumentada y mejorada de los iniciales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron aprobados en el año 2000 por los líderes de los 189 países que, bajo los auspicios de Naciones Unidas, firmaron la Declaración del Milenio con el ánimo de «no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema»⁴.

Mediante esta aprobación todos estos países se comprometían a alcanzar estos ocho objetivos en las dos décadas siguientes:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

³ UNDP. «COVID-19 and the SDGs: How the 'roadmap for humanity' could be changed by a pandemic». Disponible en: <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/>

⁴ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. 55/2 *Declaración del Milenio*, 8 de septiembre de 2000. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>



Figura 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fuente. ONU.

Los resultados fueron desiguales. En palabras de Ban Ki-Moon, «los ODM ayudaron a que más de 1000 millones de personas salieran de la pobreza extrema, a combatir el hambre, a facilitar que más niñas asistieran a la escuela que nunca antes, y a proteger nuestro planeta. [...] A pesar de los notables logros, soy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual»⁵. Por este motivo, se decidió dar un paso aún más ambicioso: los ODS.

La conferencia de Río y los ODS

En junio de 2012, se celebró en Río de Janeiro la conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Esta conferencia supuso el comienzo del proceso que culminó en septiembre de 2015 con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la línea, aunque ampliada, del trabajo que ya se había realizado con los ODM. Estos ODS son la base de la agenda mundial de desarrollo de 2015 a 2030.

Son 17 objetivos divididos en 169 metas y evaluables gracias al establecimiento de 232 indicadores específicos, y se basan en los logros de los ODM, aunque incluyen nuevas

⁵ Disponible en: https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los objetivos están interrelacionados; con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro.

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible



Figura 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fuente. ONU.

Los ODS: por y para la infancia. Para el futuro

Los ODS promueven los derechos de la infancia de manera específica⁶, pero también general. El desarrollo sostenible es indispensable para las generaciones futuras y todos

⁶ Para más información, se recomienda el informe: <https://data.unicef.org/resources/progress-for-every-child-2018/>

los cambios y mejoras que se hagan en el planeta tendrán repercusión en la infancia y sus familias.

No obstante, los objetivos y metas siguientes se refieren de manera directa a la infancia, incorporando las palabras niño/a, infancia o nacimientos en su propio texto⁷:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.

2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de un año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emancipación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

La pandemia ha puesto de relieve las debilidades en las cadenas globales de distribución de alimentos. Esto ha supuesto para países más frágiles que el número de sus habitantes que pasan hambre a diario se haya visto incrementado considerablemente⁸.

3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a

⁷ En este punto, agradecer la ayuda prestada por la estudiante en prácticas del IEEE Lara Mínguez Zafrilla en la selección de aquellos objetivos directa o indirectamente relacionados con la infancia.

⁸ PNUD, *op. cit.*

12 por cada 1000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1000 nacidos vivos.

Los increíbles avances logrados en los últimos años se ven amenazados no solo por la COVID-19 por sí misma, sino también por los efectos negativos que ejerce sobre las campañas de vacunación de otras enfermedades.

4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Para 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

Para 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Eliminar todas las prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Para 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

7. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

De otro lado, otros muchos objetivos y metas nombran de un modo menos directo a los niños y niñas. Incluyen las palabras *jóvenes* o *escolares* y, además, tratan asuntos que beneficiarían a la infancia al mejorar la calidad de vida de quienes les acompañan de forma más cercana.

8. Poner fin a la pobreza, en todas sus formas, en todo el mundo

Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Actualmente, Oxfam estima que la crisis podría empujar a 500 millones de personas a la pobreza.

El ODS 1 es la base de los objetivos. La crisis ha hecho que este objetivo sea más desafiante, pero también presenta una oportunidad para revolucionar por completo el desarrollo⁹.

9. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

10. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 000 nacidos vivos.

Para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas, así como combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.

Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.

Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de

⁹ PNUD, *op. cit.*

los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todas las personas.

11. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Para 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Para 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Para 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.

Para 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Para 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.

A pesar de este objetivo, la UNESCO estima que alrededor de 1250 millones de estudiantes se ven afectados por las restricciones al movimiento debidas a la pandemia.

El PNUD estima que el 86 % de los niños de la escuela primaria en los países en desarrollo no reciben educación.

La pandemia ha vuelto a hacer hincapié en la «brecha digital» y el derecho al acceso a Internet, en particular para los que viven en las zonas rurales. El PNUD estima que cerrar la brecha digital reduciría en más de dos tercios el número de niños que no aprenden debido al cierre de escuelas¹⁰.

12. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Pekín y los documentos finales de sus conferencias de examen.

Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

13. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

¹⁰ PNUD, .

8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Para 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Para 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.

No obstante, de esto la OIT informa que más de uno de cada seis jóvenes ha perdido su trabajo desde que comenzó la pandemia, y los que todavía están trabajando han visto reducidas sus horas.

9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.

10. Reducir la desigualdad en y entre los países

Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

El éxito de los ODS depende de dos grandes supuestos: crecimiento económico sostenido y globalización. La COVID-19 les ha hecho mucho daño a ambos. Se espera que la economía mundial se contraiga al menos un 5 % este año, y el plazo para su recuperación es de años, no de meses, si el pasado sirve de guía. Es muy posible que los países industrializados que luchan por mantener a sus propios ciudadanos no financien el desarrollo de otros¹¹.

Conclusiones

Los ODS son de obligado cumplimiento para todos con la promesa de no dejar a nadie atrás, pero se ha puesto un especial interés en mejorar la calidad de vida de niños y niñas. Así, 9 objetivos nombran directamente a la infancia, lo que supone un 52,94 % de los mismos; y, de manera indirecta, 12 son los objetivos que les tienen en cuenta, lo que supone un 70,58 % de los objetivos.

Se pueden tildar de catastrofistas, aunque con la pandemia es difícil seguir pensando eso; de ser simplemente palabras... Pero sin las palabras, sin los compromisos no hay acciones y, aunque como todo, no serán perfectos, son claramente el camino que debe seguir el ser humano para poderse seguir considerando como tal. Es cierto que las metas propuestas para 2020 se han visto dejadas de lado por la actualidad que ha supuesto el hacer frente a la pandemia y a sus efectos, de modo que no solo se ha reducido el desempleo, sino que este ha aumentado considerablemente, por poner un ejemplo.

Compartiendo la idea de Naciones Unidas¹² de que si alguna vez hubo alguna duda de que nuestro mundo enfrenta desafíos comunes, esta pandemia debería descartar categóricamente esa idea. La crisis actual ha reforzado la interdependencia de nuestro mundo. Ha puesto de relieve la urgente necesidad de una acción mundial para satisfacer las necesidades básicas de las personas, salvar nuestro planeta y construir un mundo más justo y seguro. Nos enfrentamos a desafíos globales comunes que solo pueden resolverse mediante soluciones globales comunes. Después de todo, en una crisis como

¹¹ NAIDOO, Robin; FISHER, Brendan. «Reset Sustainable Development Goals for a pandemic world: COVID-19 is exposing the fragility of the goals adopted by the United Nations — two-thirds are now unlikely to be met», *Nature*, 6/7/2020. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01999-x>

¹² NACIONES UNIDAS. «Amid the coronavirus pandemic, the SDGs are even more relevant today than ever before». Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/04/coronavirus-sdgs-more-relevant-than-ever-before/>

esta somos tan fuertes como el eslabón más débil. De esto se tratan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el plan mundial para acabar con la pobreza, proteger nuestro planeta y garantizar la prosperidad.

Sin duda podemos apuntar que se trata de unos ambiciosos objetivos por y para la infancia, y toda la población en general, actual y futura. Confiemos en el cumplimiento de los compromisos y en la capacidad de medir los avances y carencias. Sin embargo, es difícil confiar en que, si no podemos dejar de preocuparnos por llegar a fin de mes, en que si los problemas están tan cerca de casa nos acordemos de los que están más lejos. Quizá no convenga ser catastrofistas. Esta civilización debe replantearse muchas cosas que están contempladas en los ODS, que siguen pareciendo el camino más adecuado. Pero quizá la actualidad obligue a redefinirlos o, como mínimo, mover las fechas un poco más lejos en el tiempo para ajustarnos más a la realidad.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 247 Innovación y tecnología en Japón: lecciones por aprender. Gloria García
- 264 De la Profundidad Estratégica a la Patria Azul y más allá. Comprendiendo la deriva de Turquía hacia una mayor autonomía estratégica. Hakan Yapar
- 281 Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham. Juanjo Sánchez Arreseigor
- 293 La juventud francesa y «l'esprit de défense et de sécurité» entre 1997 y 2017. M.^a Pilar Doñate Sanz
- 305 El ADN autosuficiente del Reino Unido y sus consecuencias para la Unión Europea. Iván Martín y Ladera
- 319 El Mekong, el río de todos los conflictos. Isidre Ambrós
- 334 Armamento radiológico y terrorismo. Alfredo Gil Laso
- 354 Desmitificando los algoritmos. Apreciando los datos, el pasado, los valores sustitutivos. Fernando Toboso Marqués
- 370 La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica. Ángel Satué de Córdova Minguet
- 388 La Iniciativa de los Tres Mares: configuración y consecuencias geopolíticas mundiales. Óscar Méndez Pérez
- 405 La epidemia de opioides en Estados Unidos. Paula Alonso Santos
- 421 «La casa del tío Tom»: la necesidad de la diplomacia internacional en tiempos de tensiones geopolíticas en el Mediterráneo oriental. Jesús Gil Fuensanta y Ariel James
- 437 Riesgos geoeconómicos en la era de la COVID y capacidad para anticiparse a las crisis. Belinda Romero Pedraz
- 449 Mozambique: la amenaza yihadista se expande en el sur de África. Alba Vega Tapia y Jesús Díez Alcalde
- 470 Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África? Carla Villamayor García
- 484 La Media Luna boliviana como factor de inestabilidad. Mayumi Yasunaga Kumano
- 500 ¿Hacia una reforzada identidad europea? Antonio Ruiz Benítez

- 516 La competición en el continuum. Manuel López-Lago López-Zuazo
- 532 La estrategia de China respecto de los grupos religiosos a través de un caso de estudio: la Iglesia de Dios Todopoderoso. Alfredo Campos García
- 550 Golpe en Birmania. Causas y consecuencias del final de media década de un endeble sistema híbrido. Ignacio M. García-Galán
- 569 La Organización de Cooperación de Shanghái se enfrenta a una elección estratégica. Antonio Alonso Marcos y Rakhmatulla Nurimebtov
- 582 La deriva de radicalización yihadista: un desafío multidisciplinar. Miguel Ángel García-Fraile Hernández
- 596 La radicalización de menores por el Dáesh. Cuatro casos de adolescentes europeas. Selene Pisabarro García
- 610 El papel de la mujer en los grupos terroristas de carácter fundamentalista islámico. Pablo José Molina Serrano
- 623 Terrorismo islamista y crimen organizado en la Unión Europea. El tráfico ilícito de armas de guerra. José Luis Gil Valero
- 639 Crimen organizado transnacional y maras en el Triángulo Norte de Centroamérica. Gara Báez García
- 660 Ciberbioseguridad: implicaciones técnico-jurídicas para la perfecta desconocida en seguridad y defensa. Fernando Ruiz Domínguez
- 675 ¿Es el golfo de Guinea la nueva Somalia? Piratería en el África Occidental. Laura Rueda García
- 691 Afganistán, conflicto interminable. Félix Eugenio García Cortijo
- 705 El futuro de la disuasión nuclear europea. Diego Andrés Frías
- 719 Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos y China desde la perspectiva china. Ying Ying Fu
- 733 La inaplicabilidad de la doctrina Begin en Irán: la doctrina Bar Kojba. Alberto Priego
- 755 La involución del concepto occidental de seguridad (y sus implicaciones estratégicas). Mario Laborie
- 770 ¡China en África! ¿Hay espacio para Europa? Aránzazu Lastres Velasco
- 787 Democracia y guerra. Una visión desde la Grecia clásica a nuestros días. Jesús Alberto García Riesco
- 803 Chile avanza en el proceso constituyente. Roberto Cabrera Tapia
- 816 Faetón se entrevista con el Sol. Begoña Ochoa de Olza Amat
- 831 Iniciativa de los Tres Mares: implicaciones regionales en el ámbito de la seguridad energética europea. Youssef Louah Rouhhou
- 844 ¿Hacia una politización de las Fuerzas Armadas estadounidenses? Enrique Garrett
- 857 Características del ciberespacio que favorecen las actuales acciones de desinformación y decepción. Francisco Marín Gutiérrez
- 879 Inteligencia artificial en la batalla. Un guerrero preciso y letal sin alma ni corazón. David Corral Hernández
- 895 La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable. Luis V. Pérez Gil
- 913 Emiratos Árabes Unidos: ¿una potencia mediterránea? Albert Vidal Ribé
- 934 Los retos de la seguridad española en la era pos-COVID-19. Salma Semmami
- 944 Trinidad y Tobago, núcleo de Dáesh en Occidente. Amanda Pérez Gómez
- 962 La piratería marítima tras las operaciones Ocean Shield y Atalanta. Una caracterización entre los años 2012 y 2019. Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar
- 982 Tendencias online de la propaganda yihadista. Análisis del caso español. Sandra López Gómez, Gorane Mendieta Díaz, Jacobo S. Micó Faus

Innovación y tecnología en Japón: lecciones por aprender

Resumen:

La innovación creativa es esencial en la presente realidad, que fusiona el mundo físico con el virtual. Además, en el omnipresente entorno digital, la innovación debe basarse y beneficiarse de la tecnología para crear nuevos modelos de negocio, aplicaciones y usos que ayuden a mejorar de formas distintas el mundo en el que vivimos.

Japón es un país innovador enfocado en solucionar problemas continuos, tales como desastres naturales, medioambientales, energéticos, económicos o sociales, incluyendo el envejecimiento, la escasez de mano de obra, el cuidado de la salud y la seguridad alimentaria. Sus avances en automatización de procesos, utilización de robots y aplicación de la inteligencia artificial en la vida diaria están ayudando a su sociedad.

En la actualidad, innovación y tecnología están muy interrelacionadas, pero no son lo mismo, pues no toda innovación es tecnológica y no toda la tecnología supone una innovación. La innovación tecnológica puede ayudar a Japón en la resolución de los problemas a los que se enfrenta con una población que disminuye y envejece, la falta de recursos energéticos y los desastres naturales. En esta nueva era, Japón está tratando de apoyar a los que pueden desarrollar nuevas ideas innovadoras basadas en ciencia y tecnología que proporcionen soluciones prácticas para crecer.

Palabras clave:

Japón, innovación, tecnología, sociedad 5.0, economía circular

***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.

Innovation and Technology in Japan: lessons to learn

Abstract:

Creative innovation is essential in the present reality that fuses the physical with the virtual world. In addition, in the ubiquitous digital environment, innovation must be based and a beneficiary of technology to create new business models, applications, and uses that help improve the world we live in in ways.

Japan is an innovative country that focuses on solving ongoing and common problems. Some of these problems are natural disasters, environmental days, energy, economic or social disasters, aging, labour shortages, health care and safety.

Japan's advances in process automation, robot use and application of artificial intelligence in daily life are helping its society. Although innovation and technology are now very interrelated concepts, they are not the same, because not every innovation is technology and not all technology is an innovation.

Technological innovation can help Japan solve the problems it faces, such as a declining and aging population, lack of energy resource and natural disasters. In this new era, Japan is trying to support those who can develop innovative new ideas based on science and technology that provide practical solutions to grow.

Keywords:

Japan, innovation, technology, society 5.0, circular economy.

Innovación y tecnología en Japón

La innovación y su fase previa, la creatividad, se han convertido en esenciales en nuestra realidad, en la que la tecnología fusiona el mundo físico con el virtual. En el actual y omnipresente entorno digital, la innovación debe basarse y beneficiarse de las tecnologías existentes y emergentes, creando nuevos modelos de negocio, aplicaciones y usos que ayuden a mejorar de diferentes formas el mundo en el que vivimos.

Japón es un país más innovador de lo que podría percibirse desde el exterior, ya que parte de las innovaciones están realizadas por emprendedores y pequeñas y medianas empresas (pymes) y enfocadas en solucionar problemas continuos y comunes en Japón. Algunos de estos problemas son los desastres naturales, los medioambientales, los energéticos, los económicos o los sociales, incluyendo el envejecimiento, la escasez de mano de obra, el cuidado de la salud y la seguridad alimentaria.

Japón es conocido por su investigación científica y las innumerables contribuciones en diversos campos como electrónica, vehículos, maquinaria, ingeniería sísmica, óptica, robótica industrial, metales y semiconductores.

Innovación

Innovación es un concepto abstracto y complejo sobre el que no hay unanimidad en su definición o medida. En este artículo integramos diversas definiciones y denominamos *innovación* a la «creación, desarrollo e implementación de ideas, procesos, productos o servicios nuevos y útiles que aporten valor, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia o la ventaja competitiva».

La innovación es clave en la resolución de los problemas a los que nos enfrentamos en el presente y en el futuro cercano, porque impulsa la sostenibilidad y la capacidad de recuperación. Japón ha sido uno de los primeros países en comprender su importancia y quiere demostrar que es posible crecer a través de la innovación, incluso con la disminución de su población.

Aunque las patentes no son una medida exacta de la innovación, pues existen innovaciones que no se patentan, Japón es el tercer país con el mayor número de patentes, siendo las empresas japonesas de electrónica de consumo las que presentan el mayor porcentaje de solicitudes. En la actualidad, las patentes en Japón se concentran

en las tecnologías de procesamiento de imágenes, recuperación de información y las relacionadas con el diagnóstico médico. El crecimiento más espectacular se produce en el campo de la robótica.

Tecnología

Japón es uno de los líderes mundiales en tecnología, apareciendo entre los cinco primeros puestos en los múltiples rankings existentes. La avanzada tecnología de Japón es el resultado de años de continua y permanente investigación basada en su filosofía de excelencia en las cosas que hacen y producen (*monozukuri*).

La pandemia de coronavirus y el estrés económico y social resultante han aumentado la preocupación por la seguridad nacional. En este concepto se incluye la protección de la innovación tecnológica local y de la competitividad económica; así, se está tratando de asegurar que las tecnologías relevantes no sean compradas por entidades extranjeras.

A la vez, Japón está colaborando tecnológicamente con diversos países. El Gobierno japonés tiene el Programa de Investigación y Desarrollo Moonshot, similar al programa Horizont Europe de la Unión Europea (UE) o el 10 Big Ideas de los Estados Unidos (EE. UU.). A través de la iniciativa Moonshoot, el Gobierno promueve la colaboración internacional en materias de inteligencia artificial (IA), robótica, ordenadores cuánticos y otras tecnologías relacionadas.

En Japón, el 80 % de todos los fondos de I+D provienen del sector privado, lo que le hace muy importante en innovación y tecnología. Las empresas japonesas se están asociando con universidades e institutos de investigación como el Instituto Japonés de Investigación Física y Química (RIKEN), que fue un pionero de asociación local público-privada de éxito. Otras iniciativas locales son el acuerdo entre SoftBank y la Universidad de Tokio sobre IA, o entre Hitachi y la Universidad de Kioto sobre ciudades inteligentes.

Tendencias tecnológicas en Japón

El enfoque de la tecnología en Japón es solucionar los problemas del país y de su población, por lo que siempre ha invertido en innovación tecnológica. Ejemplos son el primer tren de alta velocidad con más de 50 años, los perfectos robots no solo industriales sino humanoides en los que Japón es líder mundial. Ahora está dirigiendo

su investigación y *expertise* en tecnologías de la información (TI) avanzadas. Las cinco tendencias tecnológicas en Japón son: IoT, robótica, IA, 5G y tecnologías de *big data*.

- Internet de las cosas (IoT): en Japón, IoT está ayudando a su población que envejece y se reduce rápidamente. IoT es parte del proyecto Sociedad 5.0.
- Inteligencia artificial (IA): la IA está ayudando a resolver problemas sociales como la escasez de mano de obra, ya que ha permitido automatizar procesos y facilitar a los japoneses su actividad profesional y su vida diaria. IA también forma parte del proyecto Sociedad 5.0.
- Robótica: Japón es el país de la «Revolución Robot», abarcando aspectos tan diversos como la fabricación, la atención sanitaria, la inspección de infraestructuras o la respuesta a desastres. Se analizará con mayor detalle más adelante.
- 5G: aunque las empresas chinas sean líderes en las tecnologías y patentes 5G, el Gobierno de Japón va a potenciar la comunicación de ultra-alta velocidad. El operador de telecomunicaciones japonés NTT-Docomo está ampliando su servicio comercial 5G a las 45 prefecturas y tiene intención de expandirse en marzo y mayo de 2021, antes de los Juegos Olímpicos de Tokio 2020, previstos para julio de ese año.
- Tecnologías de *big data*: las tecnologías de *big data* permiten acceder, almacenar, gestionar, compartir, analizar y utilizar grandes volúmenes de todo tipo de datos en casi tiempo real. Japón tiene el propósito de utilizarlas en la salud y educación de su población, así como en los campos de defensa, seguridad nacional y resultados macro de comercio.

Innovación tecnológica de empresas japonesas

En el ranking de los 100 líderes tecnológicos mundiales elaborado por Thomson Reuters, aparecen las siguientes 13 empresas japonesas líderes en tecnología. Es interesante visitar sus webs para conocer sus innovaciones tecnológicas.

Advantest	Canon
FUJIFILM	Fujikura Ltd.
Fujitsu Ltd.	NEC

OKI Electric Industry Co., Ltd.	Renesas Electronics Corporation
ROHM	Seiko Epson Corporation
Sharp Corporation	SONY
Tokyo Electron	

Tabla 1. Líderes tecnológicos japoneses mundiales. Fuente. Elaboración propia basada en Thomson Reuters.

Más adelante desarrollaré algunos ejemplos de innovaciones tecnológicas conseguidas por empresas japonesas en diferentes sectores.

Sociedad 5.0

En 2025, una persona de cada tres será mayor de 65 años en Japón, y una de cada cuatro tendrá más de 75. Para solucionarlo, los sectores público y privado recurren a las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial para las áreas de movilidad, cuidado de la salud, fabricación, agricultura, alimentación, prevención de desastres y energía.

Los desafíos y las soluciones se concentran en el concepto de Sociedad 5.0¹, que se puede entender como una sociedad basada en la tecnología y centrada en el ser humano. Es la siguiente etapa de las consecutivas sociedades: de la caza (1.0), agrícola (2.0), industrial (3.0) y de la información (4.0). Existen proyectos similares en otros países como la Industria 4.0 de Europa o la Nación inteligente de Singapur.

Creando nuevos valores y servicios se puede conseguir que las personas vivan de forma fácil y sostenible, aprendiendo a tener los productos y servicios en las cantidades y en el momento en que lo necesiten.

La Sociedad 5.0 creará valor mediante la innovación y la provisión de productos y servicios adaptados a las necesidades individuales. De esta manera, se podrá lograr promover el crecimiento económico mediante la mejora de la productividad y creación de nuevos mercados, y solucionar problemas sociales como la disminución de la población

¹ Propuesta en el 5.º Plan Básico de Ciencia y Tecnología del Gobierno japonés. <http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5honbun.pdf>

en edad productiva, el envejecimiento de las comunidades locales y los problemas energéticos y ambientales.

Es una sociedad que une el espacio virtual y el espacio físico: una gran cantidad de información recogida por sensores en el espacio físico se almacena en el espacio virtual, donde es analizada utilizando IA, y los resultados se materializan en el espacio físico de los seres humanos.

Iniciativa japonesa High-Tech Super City

En mayo de 2020 se promulgó en Japón el proyecto de ley de alta tecnología *Super City*, con el propósito de reducir los obstáculos regulatorios a las asociaciones entre gobiernos locales y tecnologías punteras del sector privado. Las áreas prioritarias para las soluciones tecnológicas de la iniciativa *Super City* incluyen:

Transporte autónomo	Cuidado de enfermería	Control de residuos
MaaS ²	Pagos sin efectivo	Identificación
Telemedicina	Educación remota	Administración electrónica
Entrega mercancía con drones	Gestión de energía visualizando su uso	
Respuesta rápida a desastres con datos en tiempo real		

Tabla 2. Áreas prioritarias para la tecnología en *Super City*. Fuente. Elaboración propia.

La iniciativa supervisará las ciudades designadas como Zonas Especiales Estratégicas Nacionales para implementar productos y servicios digitalizados avanzados, que mejorarán la capacidad de respuesta a desastres y minimizarán el consumo de energía y las emisiones de CO₂.

País de la robótica

La mayoría de las personas tiene la imagen de un humano cuando piensa en robots, pero un robot es básicamente una máquina inteligente con sensores, un sistema de control inteligente y un modo de funcionamiento. Las aplicaciones de robótica son

² MaaS: acrónimo de «movilidad como un servicio» (*mobility as a service*).

amplias en Japón y abarcan no solo la fabricación, sino la atención sanitaria, la inspección de infraestructuras y la prevención de desastres.



Figura 1. Aplicaciones robóticas. Fuente. YoshikazuTsuno/AFP.

Los robots como amigos³

Japón realiza investigación, desarrollo y tecnologías competitivas para aplicar la robótica en diversos problemas sociales. Por ejemplo, el uso de robots en el día a día del cuidado de la salud y el bienestar no solo podrá reducir el inmenso trabajo de los cuidadores, sino que también ofrecerá a los ancianos unos acompañantes electrónicos con los que pueden comunicarse. Los perros robot, como el Aibo de Sony⁴, y otras mascotas, ya son producidos y utilizados para comunicarse con los humanos y hacerles compañía.

³ Disponible en: https://www.u-tokyo.ac.jp/en/whyutokyo/wj_003.html

⁴ Disponible en: <https://us.aibo.com>



Figura 2. Aplicaciones robóticas. Fuente. Aibo de Sony.

Japón mantiene su posición como primer exportador mundial de robots industriales en términos de valor de los envíos y en número de unidades en funcionamiento. Exporta alrededor del 50 % del total mundial de exportaciones de robots, y el número de robots en funcionamiento en Japón es aproximadamente el 23 % del mercado mundial⁵.

En Japón se utilizan los robots industriales en fábricas de automóviles y de equipos electrónicos desde la década de los setenta para realizar actividades básicas como el montaje de piezas y las físicamente peligrosas como el transporte de artículos pesados o en situaciones de peligro. Los robots ofrecían una impresionante eficacia en la mejora de la productividad y calidad de los artículos fabricados y garantizaban entornos de trabajo más seguros, que mantenían la ventaja competitiva mundial de Japón.

Actualmente, en Japón los robots están trabajando en primera línea en una amplia variedad de áreas, incluyendo la aeronáutica, la medicina, el bienestar de los ciudadanos, la respuesta a desastres, la investigación y la exploración espacial. Existen «robots de respuesta a desastres» para rescatar a los afectados por desastres a gran escala y llevar a cabo otras operaciones vitales para situaciones de emergencia. Los avanzados robots médicos utilizados en cirugía asistida por robot permiten la cirugía mínimamente invasiva y acceden al interior del cuerpo en áreas a las que las manos humanas no pueden llegar, reduciendo los tiempos de recuperación de los pacientes.

⁵ Japan Robots Association. Disponible en: <https://www.jara.jp/e/>

Aplicaciones innovadoras de ciencia y tecnología

Japón es una de las naciones líderes en investigación científica, tecnología, maquinaria e investigación médica, y el país ha desempeñado un papel crucial en la revolución digital desde el siglo XX, con muchas tecnologías innovadoras introducidas por inventores y empresarios japoneses. Ha recibido la mayoría de los Premios Nobel de ciencia en Asia y tiene el tercer presupuesto más grande del mundo para I+D con más de 670 000 investigadores.

Algunos de los sectores en los que es líder reconocido en innovación y tecnología son:

- **Electrónica:** los productos electrónicos japoneses representan una gran parte del mercado mundial. Japón tiene grandes conglomerados corporativos internacionales tales como Fuji (primer ordenador electrónico del país⁶), Sony, Panasonic, Canon, Fujitsu, Hitachi, Sharp, NEC, Nintendo, Epson y Toshiba, que se encuentran entre las empresas de electrónica más conocidas del mundo.
- **Vehículos:** Japón es, actualmente, el tercer productor de automoción más grande del mundo y sus empresas compiten en innovación tecnológica para sus vehículos, desarrollada en sus centros de I+D⁷. Algunos ejemplos de estas innovaciones son la célula de combustible, los coches híbridos, PHEV⁸ o los vehículos eléctricos. Los fabricantes japoneses de automóviles incluyen Toyota, Honda, Nissan, Suzuki, Mazda, Mitsubishi, Daihatsu, Subaru, Isuzu, Kawasaki, Yamaha y Mitsuoka⁹.
- **Aeroespacial:** la Agencia Japonesa de Exploración Aeroespacial (JAXA)¹⁰ realiza investigaciones espaciales y planetarias, de aviación y de satélites. Ha desarrollado una serie de cohetes y ha contribuido a la Estación Espacial Internacional durante los vuelos de montaje del transbordador espacial en 2007 y 2008, y en 2009 con HTV para transferir cargas útiles a la estación.
- **Energía nuclear:** desde 1973, Japón ha intentado ser menos dependiente del combustible importado y empezar a depender de la energía nuclear. En 2008, tras

⁶ Ordenador electrónico FUJIC1999, en 1956.

⁷ Disponible en: <https://info.japanesecartrade.com/content-item/280-latest-technologies-in-japan-auto-industry>

⁸ PHEV: es un sistema híbrido *high-efficiency plug-in* inventado por Honda.

⁹ Ver sus páginas para profundizar en sus innovaciones tecnológicas.

¹⁰ Disponible en: <https://global.jaxa.jp>

la apertura de siete nuevos reactores nucleares¹¹, Japón se convirtió en el tercer mayor usuario de energía nuclear en el mundo, con 55 reactores nucleares que proporcionan el 34,5 % de la electricidad de Japón.

A continuación desarrollaré algunas aplicaciones de innovaciones tecnológicas en cuatro áreas importantes: cuidado de la salud, *agritech*, economía circular y crecimiento de la economía.

Ciencia y tecnología para el cuidado de la salud

En los próximos años se difuminarán las líneas que separan TI y salud. La ingeniería biológica, el *machine learning* y la economía compartida descentralizarán y trasladarán el cuidado de la salud de las instituciones al individuo, poniendo a los individuos, y no a las instituciones, en el núcleo de la asistencia sanitaria. Para ello se necesitan productos basados en tecnología que aporten soluciones útiles.

Cuidado digital de la salud: la IA integrada en *smartphones* o dispositivos personales para detectar o prevenir la aparición de demencia y disminuir sus consecuencias permite que los afectados mantengan su autonomía en la vida diaria, aunque vivan solos en zonas rurales y aisladas. Aplicar la IA en la asistencia quirúrgica, la enfermería, el diagnóstico por imágenes y el desarrollo de medicamentos compensará la escasez de personal médico y el aumento de costes de una sociedad envejecida. Para 2022, el Gobierno japonés establecerá diez hospitales modelo que desplieguen tecnologías de IA.

Medicina regenerativa: en 2012, la profesora Shinya Yamanaka fue galardonada con el Premio Nobel de Medicina por su investigación de células iPS¹². En 2014, el Gobierno revisó dos leyes¹³ relativas a la seguridad en la investigación, ensayos clínicos y práctica médica que involucren terapias celulares y genéticas, y el proceso de aprobación condicional para dichos medicamentos. La filial de Nikon, CeLL Innovation, está

¹¹ Tres en Honshū, uno en Hokkaidō, uno en Kyūshū, uno en Shikoku y uno en Tanegashima. Disponible en: <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/japan-nuclear-power.aspx>

¹² iPS: células madre pluripotentes inducidas.

¹³ Ley de Productos Farmacéuticos y Dispositivos Médicos (Ley PMDA) y Ley de Seguridad de la Medicina Regenerativa.

colaborando con la multinacional suiza Lonza para desarrollar, producir y probar terapias celulares y genéticas en el mercado japonés.

El Centro RIKEN de Biología del Desarrollo trabaja en mejorar la visión de los pacientes mediante la creación de láminas celulares especiales y trasplantarlas en retinas enfermas. Su aplicación está limitada porque solo un número limitado de investigadores son capaces de llevar a cabo este trabajo. RIKEN está investigando tecnologías de IA que permitan a los robots aprender a preparar y seleccionar células iPS con el nivel de habilidad de los investigadores experimentados y luego enseñar estas habilidades a otros robots. De esta forma, la medicina regenerativa con células iPS podrá tratar enfermedades difíciles de tratar y permitirá tratamientos regenerativos personalizados a cada paciente, y a un coste menor.

Biomedicina: los medicamentos para el cáncer y las enfermedades inmunitarias suelen ser caros y causar efectos secundarios perjudiciales. El uso de péptidos no estándar es un innovador enfoque que produce medicamentos con menos efectos secundarios, pero no se conocía la forma de crear esos péptidos artificialmente. Una empresa japonesa ha desarrollado con éxito un revolucionario sistema llamado Peptide Discovery Platform System (PDPS), que acorta el proceso y reduce los precios de los medicamentos¹⁴.

Movilidad avanzada para personas con movilidad limitada: una empresa japonesa ha desarrollado un innovador vehículo que permite a las personas con movilidad limitada, como las personas que se desplazan en sillas de ruedas tradicionales, moverse libremente dentro de un radio de una milla, pues incorpora funciones de conducción autónoma y facilidad de uso.

Agritech para una agricultura sostenible

El 85 % del territorio japonés está ocupado por montañas, y la mayor parte de la tierra cultivable restante se dedica al cultivo de arroz, por lo tanto, Japón solo puede producir el 40 % de los alimentos que necesita. El país está densamente poblado y las áreas de cultivo están muy fragmentadas. Además, el número agricultores japoneses ha disminuido de 2,2 a 1,7 millones, y tienen una edad media de 67 años. Esta reducción continuará y llegará a 200 000 en 2040.

¹⁴ Disponible en: <https://www.pepscan.com/peptide-discovery/phage-display-of-cyclized-peptides/>

El 80 % del sector agropecuario japonés está formado por pymes que necesitan soluciones innovadoras, adecuadas y prácticas para digitalizar las operaciones, tener métodos de fertilización de precisión mediante drones y para automatizar y robotizar las granjas de agricultura y ganadería que reduzcan los costes.

Japón adopta la revolución *agritech* para tratar la escasez de mano de obra cualificada, las limitaciones físicas de los agricultores envejecidos, mejorar la seguridad alimentaria, mejorar la eficiencia de la producción y gestión, y para mecanizar la agricultura, la silvicultura y la pesca.

La alta tecnología de Japón ha permitido expandir los cultivos sin suelo e incrementar la producción de frutas y hortalizas mediante invernaderos e hidroponía, aumentando su productividad hasta cien veces en comparación con los cultivos convencionales. Para ello se están utilizando tecnologías de IA, IoT, robótica, soluciones en la nube y TIC, *big data*, drones, GPS y tecnología de sensores.

Japón es un líder mundial en hidroponía, y un investigador japonés¹⁵ ha aportado una innovación en este campo. Ha desarrollado películas de polímeros transparentes hechas de un hidrogel permeable, que permite almacenar líquidos y nutrientes para que las frutas y verduras crezcan en cualquier entorno sin necesidad de suelo. La agricultura sostenible presenta diversas dificultades, una de las cuales es la escasez de agua prevista para 2030. Esta tecnología consume un 90 % menos de agua que la agricultura tradicional y no utiliza pesticidas, ya que los poros del polímero bloquean el paso de virus y bacterias¹⁶.

Economía circular¹⁷ y contribución de las «ciudades de hidrógeno»

Desde 1973, Japón ha estado tratando de ser menos dependiente del combustible importado. Como parte de la economía circular, también se está innovando en la fabricación de carbono neutro, el reciclado continuo de subproductos industriales, las materias primas de base biológica y el hidrógeno en los edificios.

¹⁵ Yuichi Mori.

¹⁶ Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49784511>

¹⁷ Disponible en: <https://zenbird.media/circular-economy-in-japan/>

En 2017, Japón adoptó una Basic Hydrogen Strategy¹⁸ y su propósito es convertirse en una «sociedad de hidrógeno». El principal objetivo de esta estrategia es igualar los costes del hidrógeno con los de combustibles competidores como la gasolina para el transporte o el gas natural licuado en la generación de energía. Otros países también promueven el hidrógeno como un portador de energía que puede producirse con bajas emisiones de CO₂ y servir para múltiples aplicaciones, pero los avances en Japón aseguran su posición pionera.

Japón ha incrementado el uso de hidrógeno en áreas como la movilidad y la cogeneración de energía y calor. Aunque el mercado del hidrógeno comienza a ser económicamente viable, en la actualidad casi todas las tecnologías de hidrógeno y células de combustible dependen en gran medida de la financiación pública.

Las empresas japonesas están participando en proyectos internacionales de hidrógeno como por ejemplo con Brunéi, Noruega, Nueva Zelanda¹⁹ y Arabia Saudí. Kawasaki Heavy Industries ha anunciado²⁰ la construcción de una planta de licuación, un centro de almacenamiento y una terminal de carga, para la exportación de hidrógeno a Japón. Es un proyecto piloto²¹ en el estado australiano de Victoria, a pesar de que Australia use lignito para su producción.

Japón espera que las tecnologías de hidrógeno como portadoras de energía para el sector industrial sean rentables para 2030²², y entonces se centrará más en la producción de hidrógeno libre de emisiones. Sin embargo, ya se están realizando proyectos de producción de hidrógeno verde con energías renovables, como por ejemplo Fukushima Hydrogen Energy Research Field (FH2R)²³, que se convertirá en la planta productora de hidrógeno verde utilizando energía solar más grande del mundo.

Aumento del uso de células de combustible²⁴ en varias industrias: el 25 % de los vehículos de célula de combustible en todo el mundo son producidos por empresas japonesas, lideradas por Honda y Toyota. Con el fin de aumentar la aceptación general

¹⁸ Disponible en: https://www.meti.go.jp/english/press/2017/1226_003.html

¹⁹ Disponible en: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/mfat-market-reports/market-reports-asia/japan-strategic-hydrogen-roadmap-30-october-2020/>

²⁰ Disponible en: <https://www.facebook.com/1597295260297184/posts/kawasaki-commences-sales-of-hydrogen-liquefier-kawasaki-announced-that-it-starts/3750651191628236/>

²¹ Prueba piloto prevista 2020-2021. Disponible en:

<https://www.japantimes.co.jp/news/2020/11/04/business/japanese-new-hydrogen-project/>

²² Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón. Disponible en: <https://www.meti.go.jp/english/>

²³ Previsto que esté en funcionamiento en 2021.

²⁴ Las células de combustible de hidrógeno producen electricidad, agua y pequeñas cantidades de calor.

del hidrógeno entre la población, se utilizarán este tipo de vehículos como medio de transporte oficial durante los Juegos Olímpicos de Tokio 2020²⁵. Se pondrán en funcionamiento 100 autobuses de célula de combustible y Toyota²⁶ proporcionará 500 de sus vehículos Mirai para el transporte entre las sedes. La energía de hidrógeno de la planta de Fukushima se utilizará en la Villa Olímpica.

En cuanto al mercado japonés de electrónica, Panasonic está produciendo células de combustible para viviendas unifamiliares, denominadas Ene Farms²⁷. Estas células han sido desarrolladas durante diez años por proveedores municipales de gas, junto con grupos tecnológicos, y actualmente no necesitan los subsidios gubernamentales. Para edificios más grandes, Toshiba Energy Systems & Solutions ha comenzado a suministrar su célula de hidrógeno H2One™, cuya utilización está libre de CO₂, a estaciones, hoteles y estadios de béisbol, e incluso a Asahi Breweries.

Biocombustible de microalgas sin tierras de cultivo: el alga euglena es un raro microorganismo, pues combina las características de plantas y animales. Crece por fotosíntesis, pero produce grasa en su cuerpo que es adecuada para la producción de combustible para aviones²⁸. Japón fue el primer país en tener éxito en el cultivo a gran escala de euglena y ahora está investigando el uso del aceite extraído de este microorganismo como un biocombustible²⁹. El objetivo es utilizarlo para abastecer aviones en el futuro, pues Japón carece de recursos energéticos y sería una energía sin efectos negativos en el medio ambiente.

Crecimiento de la economía

- Robots industriales inteligentes para mejorar la productividad: una empresa japonesa ha desarrollado un controlador que resuelve los problemas de la difícil instalación de robots industriales en la distribución y la logística. La dificultad residía en clasificar un conjunto diverso y amplio de artículos de manera eficiente, porque los robots requerían mucha programación y su instalación tenía un elevado coste en tiempo y dinero.

²⁵ Se tiene previsto que se celebren en julio de 2021, como consecuencia de la COVID-19.

²⁶ Disponible en: <https://global.toyota/en/newsroom/corporate/29232815.html>

²⁷ Disponible en: https://www.tokyo-gas.co.jp/techno/english/category1/5_index_detail.html

²⁸ Disponible en: <https://www.japan.go.jp/technology/innovation/fuelingjet.html>

²⁹ Disponible en: <https://english.kyodonews.net/news/2019/12/8c9c73393685-japanese-firms-start-growing-euglena-abroad-for-biofuel.html>

- *Deep learning* innovador para aumentar la productividad en la fabricación: la tecnología de robots industriales ha evolucionado en Japón para permitir una automatización avanzada que aumenta la eficiencia de las operaciones en las fábricas. Esta innovadora tecnología combina la tecnología robótica con «*deep learning* de código abierto» y permite a los robots industriales hacer juicios en situaciones operativas complejas, aprendiendo de ejemplos anteriores, y compartir el aprendizaje con otros robots. Aunque los seres humanos no pueden compartir los conocimientos implícitos obtenidos del entrenamiento, los robots pueden compartir habilidades aprendidas instantáneamente, y aprender más rápidamente.
- Tecnología RFID para productos metálicos: la tecnología de identificación por radiofrecuencia (RFID) ha mejorado la eficiencia operativa en la logística y fabricación de muchas industrias, ya que se utiliza para rastrear y monitorear productos comerciales. Sin embargo, RFID no se podía utilizar con metales y requería mucho tiempo de seguimiento manual en los sitios que los utilizaban. Una empresa japonesa ha desarrollado una nueva tecnología RFID que puede trabajar con metales y mejorar la productividad en muchos procesos de logística y fabricación.

Conclusiones: lecciones por aprender

Ya no se puede controlar a las personas, sino que hay que ayudarlas e inspirarlas. Como experto en estrategia de negocio innovador con base tecnológica, mis conclusiones se pueden sintetizar en que la innovación tecnológica en el entorno digital es la clave del avance de las personas y de la mejora de las sociedades, y Japón es un modelo a seguir.

Japón es un país relevante en investigación científica y en el desarrollo de innovaciones tecnológicas. No solo los investigadores de centros y universidades, sino los emprendedores, pymes e incluso ciudadanos desarrollan una actitud innovadora que les hace buscar soluciones prácticas a las dificultades de la vida diaria.

El Gobierno puede ayudar con medidas macro, pero la innovación tecnológica es resultado del sector privado.

En todas las iniciativas, servicios y productos de innovación tecnológica de Japón siempre subyacen varios elementos comunes: envejecimiento de la población, escasez

de mano de obra, cuidado de la salud y bienestar social, problemas energéticos, prevención y respuesta a los desastres y competitividad de la economía.

Japón es la nación robot, porque sus ciudadanos están acostumbrados a interactuar con ellos. No los perciben como enemigos, sino como amigos cercanos. Quizá la tecnología pueda desarrollarse en otros países, pero esta actitud es difícil de copiar porque surge de elementos más profundos arraigados en la sociedad japonesa.

*Gloria García**

Investigadora y creadora del blog *Japan Innovation*
Fundadora-partner Smart Thinker Model

**De la Profundidad Estratégica a la
Patria Azul y más allá.
Comprendiendo la deriva de Turquía
hacia una mayor autonomía
estratégica**

**De la Profundidad Estratégica a la Patria Azul y más allá.
Comprendiendo la deriva de Turquía hacia una mayor autonomía
estratégica**

Resumen:

La posición de Turquía en la OTAN y, en general, dentro del marco de Occidente es un elemento que ha despertado interés de manera discontinua. Este documento tiene como objetivo proporcionar una mayor comprensión acerca de la reorientación estratégica de Turquía debido a las inquietudes que han surgido tras su deriva hacia Occidente. Para ello, se analizarán las implicaciones del cambio de la doctrina de Profundidad Estratégica a la de Patria Azul en el marco de la visión geoestratégica de Turquía y de acuerdo con los parámetros cambiantes de las últimas décadas. Basándose en dicho análisis, este documento sostiene que el alejamiento de Turquía de Occidente está lejos de traducirse en un cambio de orientación completo hacia el Este. Por el contrario, con el establecimiento de cierto grado de «autonomía estratégica», Turquía intenta afrontar los desafíos de un mundo cada vez más multipolar y garantizar una mayor apreciación de su estatus dentro de Occidente, aunque ello suponga una colisión con sus aliados occidentales.

Palabras clave:

Turquía, Occidente, Profundidad Estratégica, Patria Azul, autonomía estratégica.

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

From Strategic Depth to Blue Homeland and Beyond. Understanding Turkey's Drift towards Greater Strategic Autonomy

Abstract:

Turkey's position in NATO and broadly within the Western framework has on-and-off become of concern. As concerns around Turkey's Western orientation flared up again very recently, this paper aims to provide a better understanding of Turkey's strategic reorientation. To this end, implications of the change from Strategic Depth to Blue Homeland doctrine in Turkey's geostrategic vision in the light of changing parameters in the recent decades are analysed. Based on this analysis, this paper argues that Turkey's drift away from the West is far from translating into a full-fledged shift of axis towards the East. Instead, through asserting certain degree of 'strategic autonomy' Turkey tries to stand up to the challenges of an increasingly multipolar world and ensure a higher appreciation of its status within the West albeit in a collision with its Western allies.

Keywords:

Geostrategy, Turkey, the West, Strategic Depth, Blue Homeland, strategic autonomy.

Introducción

Turquía, que tiene el segundo ejército más grande de la OTAN, siempre ha estado en el centro de muchos debates estratégicos, particularmente relacionados con su vecindad inmediata, que se extiende desde los Balcanes hasta el Cáucaso y desde el Gran Mediterráneo hasta Oriente Medio. Su geografía le confiere una importancia estratégica, aunque esta importancia puede jugar tanto a favor como en contra del país. En este sentido, contamos con un excelente ejemplo de cómo la geografía de un país afecta en su devenir, tema muy controvertido en los estudios estratégicos. Sin embargo, un esfuerzo como el requerido para analizar la relación entre la geografía de Turquía y su futuro está más allá de los límites de este documento. Debido a que los debates sobre la deriva de Turquía hacia Occidente vuelven a surgir, como ya ocurrió en ciertas ocasiones tras el final de la Guerra Fría, este documento tiene como objetivo proporcionar una mejor comprensión sobre la reorientación estratégica de Turquía, poniendo el acento sobre que el distanciamiento con Occidente está lejos de traducirse en un cambio de orientación completo hacia el Este. Por el contrario, este documento sostiene que el objetivo es conseguir un mayor margen de maniobra a través del establecimiento de cierto grado de «autonomía estratégica», de tal manera que el país pueda afrontar mejor los desafíos de un mundo cada vez más multipolar donde la hegemonía occidental está en entredicho y surgen poderes que desafían de forma asertiva el orden internacional liberal. En ese sentido, este documento analizará dos doctrinas estratégicas que son de crucial importancia para comprender la orientación estratégica de Turquía en las últimas dos décadas: Profundidad Estratégica y Patria Azul. A modo de esquema, este documento primero proporcionará una perspectiva amplia sobre la imaginación de la geopolítica turca desde la fundación de la nueva república (1923) en adelante. Seguidamente, se centrará en la perspectiva estratégica de Turquía bajo el predominio de las doctrinas de Profundidad Estratégica y Patria Azul, respectivamente. Después, habrá una amplia discusión en torno al modo en el que los parámetros cambiantes interactuaron con los cambios en la orientación estratégica de Turquía. Para finalizar, habrá una breve conclusión.

Una perspectiva histórica de la imaginación geopolítica de Turquía

Después de una guerra de independencia nacional (1919-1922), que terminó con el Tratado de Paz de Lausana, la República de Turquía es fundada por Mustafa Kemal Atatürk, que había dirigido el movimiento de Independencia Nacional. Con la disolución del Imperio otomano, los turcos se embarcan por primera vez en su historia en el proceso de construcción de un Estado nacional al estilo occidental, lo que constituiría un importante desafío debido a los problemas heredados del pasado otomano. Mustafa Kemal Atatürk dirigió la nueva república, desde 1923 hasta su muerte en 1938, con un sistema de partido único que le permitió promover una amplia gama de reformas revolucionarias destinadas a modernizar el país de acuerdo con los estándares universales abanderados por Occidente. Este periodo estuvo marcado principalmente por el aislacionismo en la política exterior a pesar de algunos movimientos irredentistas de carácter pacífico que serían posibles gracias a un entorno internacional favorable, como es el ejemplo del cambio de estatus de los estrechos de Turquía. Mustafa Kemal Atatürk, un verdadero revolucionario, a pesar del escepticismo público y la reserva hacia las potencias occidentales con las que se libró la guerra de independencia nacional, consiguió implantar en su país la aspiración a largo plazo de unirse a la civilización universal de Occidente. Después de su muerte, İsmet İnönü, socio cercano y una figura muy importante de la guerra de independencia nacional, tomó el liderazgo del país en el periodo que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1950, año en el que se celebraron por primera vez elecciones multipartidistas y un Gobierno de derechas llegó al poder. El próximo párrafo examinará la orientación estratégica de Turquía durante la Guerra Fría en su conjunto.

El inicio de la Guerra Fría se tradujo en la entrada del mundo entero en una fase en la que los países quedaban divididos por líneas ideológicas: la esfera capitalista liderada por Estados Unidos enfrentada a la esfera comunista liderada por la URSS. Turquía hizo su elección a favor de la esfera capitalista liderada por Estados Unidos. Al integrarse en varios acuerdos institucionales occidentales, como la OTAN, Turquía contribuía en su alianza con Occidente y se beneficiaba de ella en términos de seguridad, técnico-militares, económicos, etc. El paraguas de la OTAN proporcionó a Turquía garantías frente a su principal amenaza de seguridad: la URSS. Turquía ha contribuido militarmente en la alianza siempre que ha sido necesario y su ubicación estratégica se presentaría como un fuerte baluarte contra la URSS. Aunque ha habido casos

excepcionales de rupturas en las relaciones entre Turquía y sus aliados occidentales, como la intervención de Chipre en 1974 y los golpes de Estado militares tanto en 1960 como en 1980, Turquía es considerada una parte vital de la infraestructura de seguridad occidental. Otro aspecto importante en sus relaciones, y que será de gran relevancia en los 2000, es la solicitud de ingreso en la Comunidad Económica Europea de 1958, que posteriormente se transformaría en la Unión Europea. El hecho de que Turquía haya estado esperando para unirse a la Unión Europea durante décadas es uno de los factores que complica las relaciones de Turquía con Occidente en la actualidad. No obstante, esto se abordará posteriormente en el documento. En general, el periodo de la Guerra Fría estaría marcado por el hecho de que Turquía estaba profundamente anclada a Occidente con un fuerte aspecto institucional y sentía que sus aliados occidentales apreciaban su importancia estratégica. Sin embargo, con el final de la Guerra Fría surgió un nuevo mundo bajo la hegemonía de Estados Unidos en el que Turquía, como cualquier otro actor, tuvo que reposicionarse de acuerdo con el nuevo orden mundial.

Con la disolución de la URSS tras el final de la Guerra Fría surge un nuevo paradigma donde, por ejemplo, el enfoque de Europa se desplazaría hacia cuestiones como la migración y la trata de seres humanos. Turquía tuvo dificultades para adaptarse a este nuevo paradigma geopolítico en el que el factor ideológico no sería de relevancia para conferirle un lugar destacado en el mundo occidental¹. Bilgin sostiene que Turquía se vio cada vez más excluida de la nueva infraestructura de seguridad en Europa, con la que contribuyó mucho y mostró un fuerte compromiso. Esto provocó una sensación de traición y resentimiento hacia sus aliados occidentales. Estos sentimientos de resentimiento y traición están representados en muchas expresiones de las élites de Turquía, tanto militares como políticas. Mientras que en las fases iniciales de la era posterior a la Guerra Fría la UE percibía a Turquía como una fuente de nuevos riesgos y desafíos como la migración, el discurso de Turquía se centró en representarse a sí misma no como un estado de flanco sino de frente. El clímax de la discrepancia entre la imaginación de Turquía de sí misma como europea y la representación de la UE de Turquía como no europea se desencadena con la representación de la ampliación del

¹ BILGIN, P. «A Return to "Civilisational Geopolitics" in the Mediterranean? Changing Geopolitical Images of the European Union and Turkey in the Post-Cold War Era», *Geopolitics*, 2010, pp. 269-291.

este desde la perspectiva de la UE como un «regreso a Europa»². A lo largo de la década de los noventa, Turquía se esforzó por reajustar su orientación estratégica.

En general, Turquía en los últimos años ha actuado dentro de sus capacidades con cautela frente a las crisis presentes en su entorno. Con un cambio drástico en el paradigma de seguridad global debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que acalararon los debates sobre el choque de civilizaciones, principalmente entre el islam y Occidente, y el hecho de que un Gobierno islamista prooccidental llegara al poder en Turquía, comenzaría un nuevo periodo de fuerte vínculo estratégico entre Turquía y Occidente. A partir de 2002, se puede decir que la orientación estratégica de Turquía está definida por la doctrina de Profundidad Estratégica, que se examinará en la siguiente sección.

Perspectiva estratégica de Turquía desde la Profundidad Estratégica

Desde 2002, el Partido de la Justicia y el Desarrollo de Erdoğan (AKP, por sus siglas en turco) ha gobernado Turquía. Erdoğan ha sido primer ministro entre 2002 y 2014; presidente bajo un sistema parlamentario entre 2014 y 2017; y, finalmente, presidente bajo un sistema ejecutivo presidencial completo desde 2017. Por otro lado, Ahmet Davutoglu, quien es el ideólogo de la Profundidad Estratégica, sería asesor de Erdoğan hasta 2009, cuando se convirtió en ministro de Relaciones Exteriores de Turquía. Desde 2014, cuando Erdoğan se convirtió en presidente, hasta mayo de 2016, Ahmet Davutoglu ha sido el primer ministro de Turquía. Ha sido la persona más influyente a la hora de dar forma a la orientación estratégica de Turquía, gracias al apoyo total de Erdoğan desde 2002 hasta su renuncia forzada del partido en mayo de 2016. Su libro fundamental, *Strategic Depth*, se publicó en el año 2000, antes de que el AKP llegara al poder.

² BILGIN, P., *op. cit.*, pp. 269-291.



Figura 1. La imagen muestra la cuenca terrestre en verde (Balcanes, Oriente Medio, Cáucaso), la cuenca marítima en puntos discontinuos (mar Negro, Mediterráneo oriental, golfo Pérsico) y la cuenca continental en amarillo (Europa, África del Norte, Asia Meridional, Asia Central y Oriental). Turquía debería participar activamente en todos ellos de acuerdo con la doctrina de Profundidad Estratégica.

Fuente. Disponible en: <https://www.ensonhaber.com/gundem/ahmet-davutoglundun-stratejik-derinlik-haritasi-2014-08-23>

La doctrina de la Profundidad Estratégica se convirtió en el principio rector de la política exterior del AKP³. Murinson sostiene que el origen de la doctrina se remonta al neootomanismo del expresidente Özal y a la búsqueda de la multidimensionalidad del ex primer ministro Erdogan. Con la doctrina de la Profundidad Estratégica, Davutoglu valoraba el poder innato de Turquía derivado de su posición geográfica en la intersección de Europa, África y Asia⁴. En consecuencia, la Profundidad Estratégica de Turquía ofrece valiosas posibilidades a Turquía para establecer un orden dentro de su región y a través del mundo musulmán en general. Para promover esta visión geoestratégica, Davutoglu, como ministro de Relaciones Exteriores, se ha centrado en la cooperación estratégica, el aumento del comercio y la solidaridad entre los vecinos del país, lo que se denomina política de «problema cero con los vecinos»⁵. Esta política fue solo la manifestación de un objetivo más amplio de conectividad interregional para crear «una zona de paz y

³ MURINSON, A. «The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy», *Middle Eastern Studies*, 42(6), 2006, pp. 945-964. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4284512>

⁴ GINGERAS, R. «Blue Homeland: The Heated Politics Behind Turkey's New Maritime Strategy», *War on the Rocks*, 2 de junio de 2020. Disponible en: <https://warontherocks.com/2020/06/blue-homeland-the-heated-politics-behind-turkeys-new-maritime-strategy/>

⁵ GINGERAS, R., *op. cit.*

estabilidad, comenzando por sus vecinos»⁶. Tanchum añade que esta política se basa en el uso de herramientas de poder blando y que «la seguridad para todos, el diálogo político, la interdependencia económica y la armonía cultural son los pilares de esta visión».

Aunque inicialmente con muchos apoyos, esta doctrina acabó siendo un fracaso debido a una *realpolitik* cambiante, tema que se abordará en la parte de discusión de este documento, ya que Turquía terminó con la llamada «preciosa soledad» en la escena internacional. Sin embargo, una de las lecciones importantes de la experiencia de la Profundidad Estratégica fue que el uso del poder blando por sí solo priva a Turquía de dar forma a la cambiante *realpolitik*, por ejemplo, los eventos de la Primavera Árabe y las disputas del Mediterráneo oriental⁷. Como resultado, Turquía optó por un enfoque más centrado en el uso del poder duro, particularmente después del intento de golpe del 15 de julio de 2016⁸, en línea con su búsqueda de una mayor autonomía estratégica de Occidente.

Con Davutoglu obligado a renunciar, en mayo de 2016, por sus desacuerdos con Erdoğan y un intento de golpe de Estado en julio de 2016, Turquía entró en un nuevo periodo en el que su postura estratégica reflejaba principalmente el espíritu de la doctrina de la Patria Azul, a pesar de algunas continuidades con ciertos elementos de la doctrina de la Profundidad Estratégica.

Patria Azul: ¿una reorientación total?

Después de la renuncia de Davutoglu y el intento de golpe de Estado en julio de 2016 se puso de manifiesto la necesidad de renunciar a la Profundidad Estratégica. Aunque no surgió un solo reemplazo integral, la denominada «doctrina de la Patria Azul» pareció definir hasta cierto punto la nueva visión geoestratégica de Turquía. El origen de la doctrina de la Patria Azul se remonta a 2006, cuando el término fue empleado por primera vez por el contralmirante Cem Gürdeniz. Sin embargo, después de 2016 el uso del término se vería limitado dentro del partido gobernante y las élites de Turquía, debido a

⁶ TANCHUM, M. «The Logic Beyond Lausanne: A Geopolitical Perspective on the Congruence between Turkey's New Hard Power and its Strategic Reorientation», *Insight Turkey*, 22(3), 2020, pp. 41-54. doi:10.25253/99.2020223.03

⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem.

las conflictivas relaciones cívico-militares. Es importante señalar que algunos elementos y legados de la doctrina de Profundidad Estratégica también continuaron siendo influyentes, pero con un perfil más bajo y remplazando la aplicación de poder blando por la aplicación de poder duro.

El uso del término *patria azul* se ha extendido exponencialmente en la política turca para referirse a los intereses marítimos de Turquía en el Mediterráneo oriental⁹. De este modo, Erdoğan dijo en 2019: «Sostengo que estamos listos para proteger cada franja de nuestra Patria Azul de 462 000 m² con gran determinación y asumir todos los posibles deberes venideros». Gingeras sostiene que no se trató simplemente de una cuestión de discurso político, sino de un cambio muy drástico en la visión geoestratégica de Turquía, ya que esta visión es ampliamente compartida por muchos en la política y el Ejército turcos. Hay dos figuras prominentes que están asociadas con la elaboración de Patria Azul: el que fuera jefe del Estado Mayor de la Marina, Cihat Yaycı, y el excontralmirante turco Cem Gürdeniz. Ambos son ultranacionalistas y critican explícitamente el apego de Turquía a lo que ellos llaman «marco/frente atlántico», dado que consideran que no beneficia a Turquía por sus estrechos vínculos con Rusia¹⁰. Además, Cem Gürdeniz, en sus numerosos escritos, culpa a los aliados estadounidenses y europeos de orquestar el intento de golpe de julio de 2016 y de minar los intereses turcos en todas las ocasiones posibles para frenar el ascenso de Turquía al estatus de potencia mundial¹¹. Piensa que los intereses de Turquía estarían mejor atendidos con alineamientos más profundos con Rusia y China¹². Su prolífica aparición en los medios es algo inusual, ya que la Marina turca tradicionalmente permanece invisible para el público. Según Cem Gürdeniz, eso es lo que lo impulsa a defender públicamente que proteger las aguas territoriales no es menos importante que mantener el suelo turco¹³. Además, sostiene que el declive del Imperio otomano estuvo determinado en gran medida debido a su incapacidad para ser una potencia marítima¹⁴. Para él y sus asociados, Turquía está hoy al borde de otro

⁹ GINGERAS, R., *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ ÇANDAR, C. «Turkey's Blue Homeland Doctrine: Signaling Perpetual Conflict in the Mediterranean and Rough Waters Ahead», *Turkey Analyst*, 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/648-turkey%E2%80%99s-blue-homeland-doctrine-signaling-perpetual-conflict-in-the-mediterranean-and-rough-waters-ahead.html>

momento del Sevre¹⁵. Como resultado, Patria Azul es también un «plan para la liberación nacional»¹⁶.



Figura 2. La imagen muestra las reclamaciones marítimas de Turquía bajo la doctrina de la Patria Azul.

Fuente. <https://warontherocks.com/2020/06/blue-homeland-the-heated-politics-behind-turkeys-new-maritime-strategy/>

No hay duda de que, en estos momentos, Patria Azul tiene mucha presencia dentro del Ejército turco. Los ejercicios navales turcos en marzo de 2019 se denominaron «Patria Azul 2019», y la Escuela de Guerra Naval de Turquía tiene una revista llamada *Mavi Vatan* ('patria azul')¹⁷. Paralelamente, no hay duda de que la política exterior de Turquía se ha vuelto cada vez más militarizada y asertiva. Sin embargo, es importante señalar que, aunque Erdoğan adoptó la Patria Azul, sus movimientos recientes sugieren que no quiere que la postura geopolítica de Turquía esté completamente subyugada al reinado de estos círculos ultranacionalistas de izquierda. Así, llevó a cabo algunos movimientos para degradar su perfil, como se vio en el reemplazo de Cihat Yaycı por el almirante Yankı Bağcıoğlu¹⁸. Se dice que el almirante Yankı Bağcıoğlu comentaba a una delegación naval francesa que Turquía se adhiere implacablemente a la Patria Azul junto con sus compromisos con la OTAN¹⁹. Esto puede interpretarse como que la Turquía de

¹⁵ El Tratado de Sevre, aunque nunca fue promulgado por el Parlamento otomano, fue el predecesor del Tratado de Paz de Lausana y provocó una seria reacción del Movimiento de Independencia Nacional, liderado por Mustafa Kemal Atatürk en ese momento. Sin embargo, se ha convertido en un recuerdo vivo para los turcos y en una fuente de escepticismo hacia las potencias occidentales.

¹⁶ ÇANDAR, C., *op. cit.*

¹⁷ GINGERAS, R., *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

Erdoğan no quiere una ruptura decisiva con Occidente, al mismo tiempo que se afirma en la región. Sin embargo, en una perspectiva a largo plazo, Patria Azul podría significar un giro mahaniano en la visión geoestratégica de Turquía, especialmente considerando la fuerte inversión de Turquía en sus capacidades navales en la última década. En cualquier caso, esto dependerá de varios cambios nacionales y globales en los próximos años.

Discusión

Seguimiento de los parámetros cambiantes en las últimas décadas y sus implicaciones

1. De la hegemonía estadounidense a la multipolaridad

Uno de los factores más determinantes detrás del impulso de Turquía por una mayor autonomía estratégica es el hecho de que en las últimas décadas la hegemonía occidental liderada por Estados Unidos está en caída libre. Como tal, hay quien sostiene que la era estadounidense llegó a su fin cuando el poder estadounidense dejó de coincidir con «la definición de libro de texto de una hegemonía»²⁰. En cambio, Kutlay describe la nueva era como «era de hibridación». En consecuencia, es ontológicamente fragmentario, normativamente inconsistente e institucionalmente incoherente. Kutlay se refiere a la crisis financiera global de 2008 como el punto de inflexión que alimentó la tendencia de que el centro de gravedad en términos de capacidades de poder se orientara hacia potencias no occidentales en lugar de Occidente. Esa reconfiguración de las capacidades materiales coincidió con el desmoronamiento de la gobernanza global basada en el internacionalismo liberal. En resumen, el nuevo orden emergente está siendo definido en términos posoccidentales y multipolares²¹.

En respuesta a este cambio fundamental en la configuración del poder global, Turquía se sentiría cada vez más capaz de tener un margen de maniobra para perseguir sus propios intereses, independientemente de su alineación con Occidente. Después de la crisis financiera mundial de 2008, ha sido posible una mayor multidimensionalidad en la

²⁰ KUTLAY, M. «Global Power Shifts and Turkey-EU Relations in the Age of Hybridity», *Institut du Bosphore*, Policy Paper, 2019. Disponible en: http://www.institut-bosphore.org/wp-content/uploads/2019/12/IB_-_PolicyPaper_MustafaKutlay.pdf

²¹ Ibídem.

política exterior turca. Turquía comenzó a fortalecer sus lazos con China y Rusia, pero también hizo una apertura sin precedentes hacia África, los Balcanes, el Cáucaso y las repúblicas turcas en Asia Central. Sin embargo, es importante señalar que todos esos casos aún están lejos de poder igualar los lazos institucionales de múltiples niveles que mantiene con Occidente. Por otro lado, también se dice que Turquía ha aprovechado las oportunidades brindadas por la ampliación de las estructuras de gobernanza global, como el reemplazo del G8 por el G20, de modo que adquirió más confianza como actor activo, en contraposición a su anterior papel de cumplidor pasivo²².

2. La agenda de europeización en deterioro de Turquía

Otra dimensión de la mayor ambición de autonomía estratégica de Turquía tiene que ver con que la petición de Turquía de unirse a la UE se estancaría en 2007, como consecuencia de la renuncia del entonces presidente francés Sarkozy y la reticencia de la canciller alemana Merkel con respecto a la membresía total de Turquía. El periodo que ocupa desde el año 2002 hasta 2005 en las relaciones entre Turquía y la UE se denomina comúnmente «Edad de Oro»²³ y está marcado por los esfuerzos sin precedentes de Turquía para realizar las reformas de membresía. Sin embargo, el proceso de adhesión de Turquía se ha estancado por varios factores: Turquía no era vista como europea por motivos culturales, Turquía era demasiado grande para manejarla, la UE tenía su propia crisis interna sobre los llamados debates en torno a la constitución de la UE y, por último, pero no menos importante, la UE aceptó a Chipre como miembro sin la resolución de las disputas territoriales en la isla, lo que complicó aún más la oferta de Turquía para unirse a la UE. Como resultado, tanto el apoyo público como el de las élites para unirse a la UE disminuyeron drásticamente²⁴. Los años posteriores a 2007 han sido testigos de una escasa europeización y de una reciente deseuropeización.

El intento de Turquía de unirse a la UE fue un componente crucial de la orientación hacia Occidente de Turquía. Paralelamente a su vívida agenda de europeización, las buenas relaciones de Turquía con Grecia también alcanzaron un punto sin precedentes hasta el

²² ÖNIŞ, Z. «Multiple Faces of the “New” Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique», *Insight Turkey*, 13(1), pp. 47-65, 2011. Disponible en: <https://www.insightturkey.com/articles/multiple-faces-of-the-new-turkish-foreign-policy-underlying-dynamics-and-a-critique>

²³ ÖNIŞ, Z. «Turkey-EU Relations: Beyond the Current Stalemate», *Insight Turkey*, 2008, pp. 35-50. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26330810>

²⁴ ÖNIŞ, Z. «Multiple Faces of the “New” Turkish Foreign Policy... », *op. cit.*

momento. Turquía se esforzó por resolver la disputa de Chipre de acuerdo con el plan Annan respaldado por la ONU, que es aceptado por la gran mayoría de los turcochipriotas, pero rechazado por los grecochipriotas. La aceptación por parte de la UE de Chipre como miembro sin una resolución decisiva de la disputa ha provocado un sentimiento de resentimiento en Turquía. Sería uno de los mayores errores estratégicos de la UE, obstaculizando así las relaciones con Turquía en los años siguientes y empujando a Turquía a buscar soluciones unilaterales a hechos consumados por sí misma.

3. El aumento de las capacidades materiales de Turquía (auge de la industria de defensa, mejora económica, etc.)

Uno de los aspectos más importantes, aunque a menudo olvidados, de la deriva de Turquía hacia una mayor autonomía estratégica es que se ha desarrollado una sólida industria de defensa nacional que recientemente satisface más del 60 % de sus necesidades. La mayor autosuficiencia surgió a partir de una mayor confianza en la proyección de poder y en la capacidad para desarrollar una postura estratégica más independiente. La producción nacional de drones armados de Turquía ha demostrado ser muy exitosa tras su participación en muchos frentes, como el conflicto de Libia o Nagorno-Karabaj, por ejemplo. Además, la economía de Turquía ha tenido un crecimiento sostenido excepcionalmente alto desde 2002. Aunque la actual deriva militarizada y asertiva de Turquía le cuesta mucho al país, parece que hasta ahora ha demostrado poder permitírsela. Sin embargo, un mayor afianzamiento conlleva el riesgo de abrumar la economía, por lo que existen límites.



Figura 3. Un dron armado Bayraktar TB2 fabricado en Turquía, propiedad de Azerbaiyán, se exhibe en una ceremonia militar para celebrar el triunfo en el último conflicto de Nagorno-Karabaj. Fuente. *Daily Sabah* (2020, December 30). «UK to start new drone program following example of Turkey's Bayraktar: Guardian». Retrieved from Daily Sabah: <https://www.dailysabah.com/business/defense/uk-to-start-new-drone-program-following-example-of-turkeys-bayraktar-guardian>

Por otro lado, ha surgido una disputa importante entre Turquía y sus aliados occidentales debido a la compra por parte de Turquía de los sistemas de defensa aérea rusos S-400. Es cierto que esto es contrario al espíritu de la alianza de la OTAN y tiene graves consecuencias para la orientación hacia Occidente de Turquía. Sin embargo, es importante señalar que lo que empujó a Turquía a buscar sistemas alternativos de defensa aérea fue que sus aliados occidentales no le proporcionaron un sistema de defensa aérea compatible con los sistemas de la OTAN²⁵. En 2015, con el recrudecimiento de la guerra en Siria, Estados Unidos y Alemania retiraron el sistema de misiles Patriot, fabricados en Estados Unidos, de Turquía en un momento en el que era realmente necesario²⁶. Esto hizo que Turquía se sintiera vulnerable frente a Rusia y frustrada con los aliados occidentales²⁷. Además de esto, ha habido otras ocasiones en las que los aliados occidentales de Turquía condicionaron sus apoyos tecnológicos militares, y esta no estaba dispuesta a que sus aliados occidentales dictaran los términos. En cambio, Turquía ha satisfecho sus necesidades a través de potencias no occidentales a través de la producción nacional.

²⁵ DEMIRDAS, A. «Biden and Turkish-American Relations: The Coming Crisis?», *National Interest*, 27 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/biden-and-turkish-american-relations-coming-crisis-173365>

²⁶ Ibídem.

²⁷ Ibídem.

4. Turquía utiliza las relaciones con Rusia y China para enfatizar su importancia como agente autónomo

Una de las críticas hacia Turquía es que sus crecientes lazos con Rusia y China denotan una reorientación decisiva de Turquía hacia potencias no occidentales. Aunque examinar esto requerirá una explicación completa de las relaciones entre Turquía y estas potencias, tal esfuerzo está mucho más allá del alcance de este documento. En cambio, este documento se contenta con destacar que las relaciones de Turquía con dichos países se basan principalmente en acuerdos transaccionales gestionados principalmente de líder a líder, tal y como Aydın-Düzgüt, Balta y O'Donohue muestran en el caso de las relaciones de Turquía con Rusia²⁸. Además, hay numerosos casos que enfrentan la postura cada vez más asertiva de Turquía contra Rusia y se espera que Turquía tenga que equilibrarse con Rusia²⁹. En resumen, se espera que Turquía siga instrumentalizando sus relaciones tanto con Rusia como con Occidente para establecerse como actor más autónomo en un mundo cada vez más multipolar³⁰.

5. Debates sobre la autonomía estratégica de la UE

Por último, pero no menos importante, al analizar la búsqueda de Turquía de una mayor autonomía estratégica, es de vital importancia mencionar las recientes aportaciones sobre el concepto de autonomía estratégica europea que comenzaron con el discurso de Macron en 2017. Incluso las relaciones entre los EE. UU. y la UE se han visto afectadas por los parámetros cambiantes que transformaron Turquía. En esta era de hibridación, hay divergencias marcadamente crecientes entre los intereses estadounidenses y los europeos. Se puede ir más allá diciendo que lo mismo se aplica a los propios Estados miembros de la UE. El último ejemplo es el acuerdo de inversión entre la UE y China³¹,

²⁸ Aydın-Düzgüt, S.; Balta, E.; O'Donohue, A. (2020). «Turkey, Russia, and the West: Reassessing Persistent Volatility, Asymmetric Interdependence, and the Syria Conflict», Istanbul Policy Center, 2020. Disponible en: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/Document/reassessing-persistent-volatility-asymmetric-interdependence-and-the-syria-conflict-93d479/reassessing-persistent-volatility-asymmetric-interdependence-and-the-syria-conflict-93d479.pdf>

²⁹ Got, A. «Turkey's Crisis with the West: How a New Low in Relations risks paralyzing NATO», *War on the Rocks*, 19 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://warontherocks.com/2020/11/turkeys-crisis-with-the-west-how-a-new-low-in-relations-risks-paralyzing-nato/>

³⁰ BECHEV, D. «What does Biden's victory mean for Turkey's relations with Russia?», *Istanbul*, 5 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://en.istanpol.org/post/what-does-biden-s-victory-mean-for-turkey-s-relations-with-russia>

³¹ Para una descripción justa de las implicaciones estratégicas del acuerdo sobre la alianza transatlántica, véase <https://thediplomat.com/2021/01/the-strategic-implications-of-the-china-eu-investment-deal/>. Para los aspectos más destacados del acuerdo de inversión entre la UE y China, véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542

que se interpreta como un paso inicial de la autonomía estratégica europea. Contra todo pronóstico, los europeos no esperaron hasta la toma de posesión del presidente electo Biden para forjar un enfoque integral común hacia China. Por lo tanto, es justo decir que la búsqueda de Turquía de autonomía estratégica no es algo particular, sino síntoma de un patrón más amplio en la escena internacional.

Conclusión

Con todo, el alejamiento de Turquía de Occidente hacia una mayor autonomía estratégica se ha ido gestando gradualmente en las últimas décadas. Durante los años bajo la influencia de la Profundidad Estratégica, la política exterior de Turquía se ha vuelto multidimensional, con prósperas aperturas hacia geografías no occidentales. En esta línea, Turquía ha priorizado el uso de herramientas de poder blando como la diplomacia proactiva, las relaciones comerciales prósperas y las ayudas al desarrollo en su política exterior. Sin embargo, esta multidimensionalidad no se produjo a expensas de la orientación occidental de Turquía. Turquía ha seguido una ambiciosa agenda de europeización entre los años 2002 y 2005, marcados por la «Edad de Oro». Esta ambiciosa agenda de europeización se vio obstaculizada por el estancamiento de las negociaciones de adhesión debido a múltiples factores, como la reticencia de la UE a dar la bienvenida a Turquía en contraposición a la admisión de Chipre a la UE sin la resolución de las disputas en la isla. Como consecuencia, la agenda de europeización de Turquía después de la «Edad de Oro» continuó, pero de una manera cada vez más laxa hasta el final de la era Davutoglu (de ahí el final de la era de la Profundidad Estratégica) en 2016.

Cuando Patria Azul comenzó a dominar la visión geoestratégica de Turquía después de la era Davutoglu y tras el intento de golpe de Estado de 2016, la política exterior de Turquía se volvió sorprendentemente asertiva y militarizada sobre la base de una lógica de hechos consumados. La retirada de la presencia estadounidense en paralelo a la prolífica influencia rusa sobre las geografías vecinas de Turquía, combinada con las prósperas capacidades materiales de Turquía, obligó y/o permitió a Turquía afirmar una mayor autonomía estratégica de Occidente para hacer frente a un entorno de seguridad siempre desafiante. Sin embargo, este cambio no debe interpretarse como un viraje hacia las potencias no occidentales. En cambio, la Turquía de Erdoğan aspira a obtener

un estatus más alto dentro de Occidente dando énfasis a su importancia para Occidente mediante la instrumentalización de la cooperación táctica con las potencias no occidentales. Erdoğan expresó recientemente que «somos un país de la OTAN. Nunca podemos aceptar ser guiados por comiembros de la OTAN»³². En la era de la hibridación que se dirige hacia la multipolaridad, Turquía no quiere cumplir con los dictados, en su mayoría liberales, de sus aliados occidentales, sino ser un actor igualitario dentro del marco occidental. Por lo tanto, este artículo concluye que el impulso de Turquía por una mayor autonomía estratégica (en gran parte informado por el antiliberalismo presente en el país) y su orientación occidental (su integración histórica dentro de las instituciones democráticas liberales de Occidente) plantean un serio desafío para Occidente. En el marco actual, solo se puede haber reconciliación si Occidente recibe a Turquía con una mayor apreciación de su estatus e ignora sus tendencias antiliberales internas. Sin embargo, la opción por la que aboga Occidente sería la democratización y liberalización de Turquía, algo muy poco probable en un futuro previsible.

Agradecimientos: Me gustaría agradecer a Ander Rodríguez Llinás, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, su inestimable contribución en la traducción del documento original al español.

*Hakan Yapar**

Graduado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
@hknypr

³² YETKIN, M. «Signals of revision in Turkish foreign policy», *Yetkin Report*, 18 de enero de 2021. Disponible en: <https://yetkinreport.com/en/2021/01/18/signals-of-revision-in-turkish-foreign-policy/>

Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham

Resumen:

El reconocimiento de Israel por cuatro Estados árabes en 2020 ha supuesto un gran triunfo diplomático para Israel, pero la trascendencia real de estos Acuerdos de Abraham podría ser muy inferior a lo que parece creerse, más allá del incuestionable golpe de efecto. En realidad, el peso de la lucha contra Israel siempre ha recaído en un puñado de países árabes, habiendo sido muy escasa la contribución efectiva de los cuatro firmantes. Por otra parte, es muy llamativa la ausencia total de protestas contra los acuerdos entre la población de los países firmantes. También es evidente la desigualdad en la relación bilateral EE. UU.-Israel, con el segundo cosechando todos los beneficios mientras que su poderoso padrino asume todos los costes y problemas. Por último, el problema palestino sigue sin resolverse y podría arruinar todo lo logrado.

Palabras clave:

Acuerdos de Abraham, guerras árabe-israelíes, Donald Trump, conflicto palestino.

***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.

Doubts about the real transcendence and effectiveness of Abraham Accords

Abstract:

The recognition of Israel by four Arab states in 2020 has been a great diplomatic triumph for Israel. However, the real transcendence of these Abrahamic Accords could be much less than it seems to be believed, beyond the unquestionable great propaganda impact. In fact, the burden of the fight against Israel has always fallen on a handful of Arab countries, with very scarce actual contribution from the four signatories. On the other hand, it is very striking the total absence of protests against the Accords between the population of the signatory countries. It is also evident inequality in the bilateral US-Israel relationship, with Israel reaping all the benefits while its powerful sponsor assumes all costs and problems. Finally, the Palestinian problem remains unsolved and could ruin all that has been achieved.

Keywords:

Abraham Accords, Arab-Israeli Wars, Donald Trump, Palestinian conflict.

La relación bilateral EE. UU.-Israel

Durante los últimos ochenta años, los diferentes presidentes norteamericanos han oscilado en su grado de apoyo a Israel. Roosevelt fue bastante frío con respecto al sionismo, en gran parte porque todos los diplomáticos norteamericanos de Oriente le aconsejaban en bloque contra semejante movimiento. Su sucesor, Truman, era un ferviente sionista, en parte por su formación religiosa protestante con un fuerte trasfondo bíblico¹. Eisenhower, por el contrario, se distinguió en sentido opuesto, forzando incluso a Israel a interrumpir su ofensiva contra Egipto en 1956, durante la crisis de Suez, y obligando al Estado hebreo a devolver el Sinaí tras anunciar oficialmente que se lo iban a quedar². Kennedy buscó un cierto equilibrio entre árabes y judíos, mientras que Johnson fue claramente proisraelí... Y así sucesivamente. Sin embargo, todos los presidentes norteamericanos mantuvieron siempre un cierto distanciamiento hacia Israel. El apoyo norteamericano nunca era absoluto ni incondicional, porque Washington estaba forzado a contrabalancearlo contra otros múltiples intereses norteamericanos en todo el mundo, que en muchas ocasiones tenían prioridad. Por ejemplo, todo el mundo parecía dar por sentado que, tras la muerte de Franco, los norteamericanos presionaban sin cesar a España para que reconociese a Israel, pero un día, cuando le comentaban a Adolfo Suárez las posibles ventajas de reconocer a Israel, este respondió que los norteamericanos: «A mí nunca me dicen eso. Cuando hablo con Cyrus Vance nunca me dice nada sobre este asunto»³.

Este margen de distanciamiento desapareció drásticamente cuando Donald Trump tomó posesión en enero de 2017. Durante los siguientes cuatro años, la política exterior de Estados Unidos en Oriente Medio fue tan proisraelí que parecía dictada directamente por el mismísimo Benjamin Netanyahu. Solamente se produjo una discrepancia, pues Donald Trump, aunque multiplicó amenazas y sanciones contra Irán, y ordenó la ejecución del general Suleimani, a la hora de empezar a disparar de verdad pareció dudar, incluso acobardarse, y dejó el tema sin resolver⁴. Aparte de eso, cada decisión de

¹ WILDFORD, Hugh. *America's Great Game; The CIA's secret Arabists and the shaping of the modern Middle East*, New York: Basic Books 2013, pp. 57 y 61.

² BEN GURION, David. Discurso a la Knesset el 7 de noviembre de 1956. *Jewish Virtual Library*. Disponible en: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/ben-gurion-speech-to-knesset-reviewing-the-sinai-campaign-november-1956> (Consultado el 18 de febrero de 2021).

³ LISBONA, José Antonio. *España-Israel; historia de unas relaciones secretas*, Madrid: Temas de hoy 2002, p. 227.

⁴ «Trump suspende en el último momento un ataque contra Irán en respuesta al derribo de su dron», *Europa Press*, Washington, 21 de junio de 2019. Disponible en:

Trump se alineaba al 100 % con las posturas y demandas israelíes, sin matizaciones ni medias tintas de ninguna clase. Durante cuatro años, los israelíes pudieron sentirse realmente como niños que pudieran celebrar la Navidad o su cumpleaños todos los meses: Washington rompió el acuerdo nuclear con Irán, cortó los fondos de la ONU a los refugiados palestinos, reconoció los Altos del Golán como territorio israelí, trasladó la embajada norteamericana de Tel Aviv a Jerusalén y ofreció a los palestinos —más bien ordenó a modo de ultimátum— un plan «de paz» dibujado unilateralmente por Israel, sin margen para la negociación; o eso o nada. Trump era realmente el presidente que los israelíes siempre habían soñado. El remate de este periodo de ensueño para la política exterior de Israel fueron los denominados «Acuerdos de Abraham», consiguiendo en pocos meses que cuatro países árabes reconociesen a Israel: Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Sudán y Marruecos, este último ya en tiempo de descuento, cuando Trump ya había perdido las elecciones, por mucho que se resistiese a reconocerlo.

Los Acuerdos de Abraham han sido un gran éxito propagandístico para Israel. El mismo nombre es un feliz hallazgo de mercadotecnia política. Tiene resonancias bíblicas que son gratas para amplias capas de la sociedad norteamericana, especialmente para la derecha religiosa cristiana, que es uno de los pilares fundamentales del apoyo a Israel en EE. UU. Tanto judíos como árabes reconocen a Abraham como antepasado común, y para el islam, Abraham es uno de los profetas de Dios. El nombre, por lo tanto, sugiere implícitamente la idea de parientes cercanos que se reconcilian, cerrando el sangriento capítulo de las guerras entre árabes e israelíes. Sin embargo, es cuestionable la relevancia real de tales acuerdos, más allá de su impacto propagandístico.

Los árabes en guerra y en paz contra Israel

Las guerras árabo-israelíes nunca han enfrentado a Israel contra todo el mundo árabe en bloque. El Estado hebreo hubiera tenido escasas probabilidades de sobrevivir frente a semejante desproporción de fuerzas, sin que importase la superioridad cualitativa de los israelíes. En realidad, casi todo el esfuerzo en el bando árabe ha corrido siempre a cuenta de únicamente tres países: Egipto, Jordania y Siria. De todos los demás que ya eran independientes en el momento de producirse las diferentes guerras árabo-israelíes,

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-trump-aprobo-ataques-militares-contra-iran-retracto-mas-tarde-the-new-york-times-20190621064358.html> (Consultado el 18 de febrero de 2021).

únicamente Irak ha realizado una contribución menor, pero realmente significativa. El resto, o todavía no eran independientes, o aportaron dinero o contingentes menores, a veces puramente simbólicos, o nada en absoluto salvo palabrería. Marruecos envió un batallón de tanques a Siria durante la guerra de Yom Kippur, y al mismo tiempo los libios y argelinos enviaron escuadrillas de aviones a Egipto, pero incluso en este conflicto, cuidadosamente planeado de antemano y que se prolongó encarnizadamente durante varias semanas, se trataba más de mostrar el pabellón que de luchar en serio, pues, de haberlo querido, esos Gobiernos podrían haber enviado fuerzas expedicionarias considerablemente mayores.

Por lo tanto, dentro del mundo árabe, a Israel le importa muy poco, o nada en absoluto, que los países del Magreb, Sudán o los emiratos del golfo Pérsico no quieran reconocerles, o incluso que realicen declaraciones amenazadoras, pero lo que se decida en Damasco, El Cairo y Amman —y, en menor medida, en Bagdad— sí que lo tienen muy en cuenta. Fuera del mundo árabe, Irán supone una preocupación creciente. En un principio, conseguir el reconocimiento y firmar la paz con cualquiera de estos cuatro parecía ser totalmente imposible. En 1956, un periodista egipcio llamado Habib Jamati entrevistó en París a un dignatario español, del que no se da rango ni nombre. Le preguntó si España estaría dispuesta a reconocer a lo que él denominaba «el Estado intruso en Palestina». La respuesta fue:

— No. No existe y creo que no existirá nunca esa intención.

— ¿Incluso si vuestro amigo América ejerciese una presión sobre vosotros, máxime cuando es también la amiga de Israel?

— Incluso en este caso.

— ¿Incluso si nosotros reconociésemos a Israel?

— Incluso.

El hombre repitió la palabra «incluso» sonriendo, al tiempo que añadía: «¿Es que vosotros reconoceréis alguna vez a Israel, aunque os diese su precio en oro?»⁵.

Tan solo dieciocho años después, el presidente egipcio Anwar el Sadat estaba negociando con Israel los acuerdos Sinaí II, que permitieron la reapertura del canal de

⁵ FNFF: 22430 (Rollo: 179), El Cairo, 30 de octubre de 1959. Telegrama 127 cifrado, del embajador Alcover al ministro de Exteriores Castiella.

Suez, cerrado desde la Guerra de los Seis Días, y que sirvieron de preludio al reconocimiento diplomático total y la firma de los acuerdos de Camp David el 17 de septiembre de 1978. Y, ciertamente, les habían dado un excelente precio: todo el Sinaí con sus yacimientos de petróleo, más la ya mencionada reapertura del canal de Suez.

Los demás países árabes reaccionaron de forma virulenta, acusando a los egipcios de traidores, y los sometieron a un completo ostracismo, expulsándolos de la Liga Árabe y sacando de El Cairo la sede de la organización. Egipto se convirtió en un Estado paria dentro del mundo árabe y el cierre de filas árabe impidió durante muchos años que Israel lograra firmar nuevos acuerdos de paz. Tal y como lo veían los árabes, «paz» en realidad quería decir «rendición». Para los árabes, Egipto no había firmado la paz con Israel en Camp David; se había rendido, traicionando a los palestinos y al resto de la Liga Árabe a cambio de recuperar los territorios perdidos y los beneficios económicos que proporcionaban.

El 13 de septiembre de 1993, el Gobierno de Israel y la OLP firmaron los acuerdos de Oslo, que crearon una Palestina autónoma con su propio Gobierno electo. Durante un par de años, subsistió de manera convincente el espejismo de que la paz era realmente posible en el Cercano Oriente. Entonces, Jordania aceptó también reconocer a Israel y firmar la paz sin miedo a convertirse en un Estado paria como le había pasado a Egipto. Al fin y al cabo, si los propios palestinos habían firmado... De manera que el tratado de paz entre Jordania e Israel se firmó el 26 de octubre de 1994. Habían transcurrido quince años desde Camp David. Ya iban dos de cuatro.

Mientras tanto, Irak se había visto completamente atascado en la primera guerra del Golfo, contra el Irán de Jomeini, desde septiembre de 1980 hasta agosto de 1988. Al finalizar este conflicto, Irak disponía del ejército más grande del mundo árabe y también del más veterano, del más curtido y experimentado en la lucha. No es de extrañar que los israelíes les temiesen. Sin embargo, para llegar hasta Israel, ese enorme ejército debía forzosamente atravesar Siria, cuyo Gobierno estaba ferozmente enemistado con Irak. Pero ¿y si se aliaban pese a todo contra Israel o si Irak invadía Siria con éxito? Sin embargo, lo que realmente sucedió fue que, en agosto de 1990, Saddam Hussein invadió Kuwait, lo que desencadenó una segunda guerra del Golfo y la ruina de Irak. Después, doce años de cerco internacional, la invasión norteamericana de 2003, la guerra civil sectaria entre suníes y chiíes, el Estado Islámico, el secesionismo kurdo y la resistencia popular entre los chiíes al desgobierno y corrupción de la élite dirigente y a la creciente

injerencia iraní. Irak quedó así, *de facto*, neutralizado, aunque no reconozca a Israel ni haya firmado la paz. Tres de cuatro para Israel, pero quedaba Siria.

En marzo de 2011 estalló la revolución en Siria. Cuando el régimen parecía a punto de sucumbir, la ayuda rusa e iraní evitó su colapso y cambió la marea contra los rebeldes. Tras diez años de guerra, el Gobierno de los Assad parece al borde de la victoria total y el aplastamiento completo de la rebelión. Sin embargo, aunque de aquí a un par de años los rebeldes sean aplastados por completo, el país ha sido arrasado y pasarán años, quizás décadas, antes de que Siria tenga fuerzas suficientes para mirar hacia afuera. Peor todavía: los problemas que originaron la revolución de 2011 no se han resuelto, sobre todo porque el Gobierno de los Assad y sus aliados han luchado muy duramente para que no se resuelvan bajo ningún concepto. Por lo tanto, no hay ninguna garantía de que no estalle una nueva revolución en cualquier momento. El resultado práctico es que Siria está fuera de juego y lo va a estar durante mucho tiempo. Cuatro de cuatro para Israel, aunque solamente dos de ellos hayan firmado la paz.

Durabilidad probable de los Acuerdos de Abraham

Desde el acuerdo de paz jordano-israelí a los Acuerdos de Abraham transcurrieron veintiséis años sin que ningún otro país árabe aceptase reconocer a Israel. Luego, de repente, firmaron cuatro de golpe en un lapso de cinco meses. Cabe preguntarse, sin embargo, si aquello que se ha construido tan deprisa no se podría derrumbar con igual rapidez. En principio, se puede confiar en que los regímenes que han firmado dichos acuerdos van a cumplir con su parte del trato, porque, si se echan para atrás, perderían las ventajas que han conseguido o esperan conseguir a cambio de su reconocimiento de Israel. Cuestión muy distinta es la durabilidad de dichos regímenes y el efecto desestabilizador que podría tener sobre ellos una decisión polémica que en teoría iba a ser muy mal recibida por la población. El autor de estas líneas estaba convencido de que la decisión iba a provocar violentas protestas entre la población, que, además, aprovecharía para desahogar su descontento sobre cualesquiera otros problemas pendientes. Sin embargo, por el momento nada ha sucedido en Marruecos, Sudán, Bahréin o los Emiratos Árabes Unidos. Esta ausencia de protestas es en sí misma un triunfo para Israel mucho más grande que los acuerdos en sí.

Un último factor que podría actuar contra la durabilidad de los Acuerdos de Abraham es, por contradictorio que parezca, el principal instigador y avalador de dichos acuerdos, es decir, el Gobierno de Estados Unidos. Ahora que Trump ya no está al mando, muchas de sus políticas están en revisión, y lo cierto es que el coste real de los Acuerdos de Abraham no lo asume el beneficiario, que es Israel, sino su poderoso padrino el Gobierno de Washington. Por ejemplo: parece claro que los Emiratos Árabes Unidos y Bahréin han firmado los acuerdos porque a cambio esperan recibir un fuerte respaldo militar y político de Estados Unidos frente a Irán. Este *quid pro quo*, que parece un tema bastante sencillo y transparente, es en realidad uno de los aspectos más misteriosos de todo el asunto, porque es evidente que EE. UU. pretende oponerse a Irán por sus propias razones, de manera que el Gobierno de Washington va a prestar un amplio respaldo a los emiratos del golfo Pérsico contra Irán, firmen o no la paz con Israel. En cualquier caso, el dinero y el esfuerzo van a correr por cuenta exclusivamente de EE. UU., no de Israel. Han sido los EE. UU., no Israel, los que han sacado a Sudán de la lista de estados terroristas, de manera que, si las autoridades sudanesas no modifican su línea de conducta, EE. UU. se encontraría en una posición muy incómoda: ¿abstenerse de represalias contra Sudán para que mantenga su reconocimiento a Israel y ser acusados de favoritismo, hipocresía y doble rasero? ¿Sancionar a Sudán y arriesgarse a que este país rompa con Israel? De nuevo el beneficio es para Israel, pero los costes, los riesgos y los problemas corren por cuenta de los EE. UU.

Lo mismo sucede con Marruecos. El reconocer como marroquí el Sáhara Occidental ha suscitado una fuerte oposición. El pasado 18 de febrero, 27 senadores norteamericanos (de un total de 100) solicitaron al presidente Biden que anulase la decisión promarroquí de Trump. Lo más destacable es que 13 de esos senadores eran republicanos, que no dudaron así en desautorizar una de las medidas más destacadas de su líder, y además casi la última que pudo tomar antes de tener que resignarse a dejar el cargo. Teniendo en cuenta que solamente 7 senadores votaron a favor de condenar a Trump por incitar el asalto al Capitolio, que casi el doble de esa cifra se arriesgue a sufrir sus iras a cuenta del Sáhara es un suceso digno de analizar.

La explicación la dan los promotores y portavoces de la iniciativa, los senadores Patrick Leahy (demócrata) y Jim Inhofe (republicano) en su comunicado oficial: «La abrupta decisión de la Administración anterior, el 11 de diciembre de 2020, de reconocer oficialmente los reclamos ilegítimos de soberanía del Reino de Marruecos sobre el

Sáhara Occidental fue miope, socavó décadas de política estadounidense coherente y alienó a un número significativo de naciones africanas»⁶.

Hay que recordar que la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) consiguió un apoyo prácticamente unánime en el continente africano, hasta el extremo de que la Organización para la Unidad Africana (OUA) les admitió como miembro de pleno derecho en la cumbre celebrada en Addis Abeba en 1984, lo que llevó a Marruecos a abandonar la organización⁷. En mayo de 2001, la OUA fue refundada bajo un nuevo nombre, Unión Africana (UA), y la RASD ingresó como miembro fundador, mientras que Marruecos mantuvo su automarginación al no aceptar a los saharauis como un Estado independiente, quedándose fuera del nuevo organismo hasta 2017. Es evidente que la decisión norteamericana tiene que haber molestado a diversos Gobiernos africanos, que habrán protestado en Washington, y de ahí la iniciativa de ese grupo bipartidista de 27 senadores. Sudáfrica, por ejemplo, un peso pesado dentro del continente, y presidente de turno de la UA, ha solicitado oficialmente a Biden que anule el reconocimiento del Sáhara Occidental como territorio marroquí⁸. De nuevo, el beneficio es exclusivamente para Israel, pero los costes y los problemas los asume EE. UU. ¿Y si algún día decide no asumirlos? Porque, hoy en día, la relación bilateral Israel-EE. UU. consiste básicamente en que Washington subordina por completo sus propios intereses mundiales a los de su pequeño aliado. Con Trump esa tendencia había llegado hasta el último extremo. Veremos lo que hace Biden.

Posibles nuevas incorporaciones a los Acuerdos de Abraham

Queda por ver qué otros países podrían unirse a los Acuerdos de Abraham. Incluso aunque Trump hubiera logrado un segundo mandato, la lista de potenciales candidatos dentro del mundo árabe no parecía demasiado larga: Omán, Qatar, Kuwait y casi nadie

⁶ «Senadores piden a Biden que revierta la decisión de Trump sobre el Sahara», *Agencia EFE*, Washington, 18 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/usa/portada/senadores-piden-a-biden-que-revierta-la-decision-de-trump-sobre-el-sahara/50000064-4468272> Consultado el 20 de febrero de 2021.

⁷ LÓPEZ BELLOSO, María. «El papel de la OUA en el conflicto del Sáhara Occidental y su influencia en el desarrollo político de la RASD». Publicado en: «Trabajos y ensayos» Número 2 (julio de 2005). Disponible en: <http://www.dipriiuhd.ehu.es/revistadoctorado/n2/LBelloso.pdf> Consultado el 19 de febrero de 2021.

⁸ «Sudáfrica insta a Biden a revocar el reconocimiento del Sáhara Occidental como parte de Marruecos», *Europa Press*, Madrid, 25 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-sudafrica-insta-biden-revocar-reconocimiento-sahara-occidental-parte-marruecos-20210125182325.html> Consultado el 20 de febrero de 2021.

más. Libia, Siria y Yemen están fuera de juego por sus graves conflictos internos. Túnez, el único país árabe realmente democrático hoy en día, no parece interesado en dar un paso polémico que podría generar fuertes tensiones internas. Lo mismo sucede con Líbano e Irak, que gozan de regímenes formalmente democráticos y donde existen realmente elecciones, pluripartidismo y libertad de prensa. En cuanto a Arabia Saudí, algunos medios de prensa especularon con que ellos iban a ser los próximos⁹. Sin embargo, semejante eventualidad no solo es extremadamente improbable, sino que resultaría altamente explosiva. Los predicadores wahabíes se mostrarían rotundamente en contra de semejante decisión y poseen una enorme influencia, aunque el príncipe heredero Mohamed Bin Salman ha intentado recortarla en estos últimos años¹⁰. Eso ha generado fuertes tensiones internas dentro del país. Hemos mencionado ya que en Marruecos no se produjo protesta alguna por el reconocimiento de Israel, pero dada la inmensa influencia del wahabismo entre las masas, lo más probable es que una parte considerable de la población saudí se decantase por la hostilidad abierta y activa contra cualquier idea de paz con Israel, lo que supondría grandes riesgos para la estabilidad del reino.

En última instancia, todos los firmantes son pesos ligeros, salvo Marruecos, que está muy lejos. Para Israel, es sin duda mejor haber conseguido el reconocimiento con estos cuatro que no haberlo conseguido, y es necesario insistir en la significativa ausencia de protestas populares en todos estos países después de que sus Gobiernos reconociesen oficialmente al «enemigo sionista», como lo ha denominado siempre una persistente propaganda. Sin embargo, aunque los Gobiernos firmantes no traicionen lo firmado para no perder lo que a cambio pretendían conseguir, podrían actuar de manera más insidiosa, dejando languidecer sus flamantes relaciones con Israel hasta convertirlas en letra muerta. Los Emiratos Árabes Unidos tienen vuelos directos con Israel, pero todavía no han intercambiado embajadores y ni se anuncia fecha para hacerlo. Por lo tanto, de momento Israel lo único que ha conseguido es un golpe de efecto.

⁹ GARDNER, Frank. «Por qué un acuerdo de paz entre Israel y Arabia Saudita es más posible ahora que nunca antes», *BBC*, 13 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54493225> (Consultado el 20 de febrero de 2021).

¹⁰ BARMIN, Yury. «Can Mohammed bin Salman break the Saudi-Wahhabi pact?», *Al Jazeera*, 7 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/opinions/2018/1/7/can-mohammed-bin-salman-break-the-saudi-wahhabi-pact> (Consultado el 21 de febrero de 2021).

La persistencia del problema palestino

Existe un último factor que podría reventar todo lo logrado hasta ahora y es el propio Gobierno de Israel. Tanto Marruecos como Bahréin y los Emiratos Árabes Unidos han acompañado su reconocimiento de Israel con vagas invocaciones a los derechos de los palestinos. Se podría opinar que esa retórica no es más que un vacuo cinismo, pero sirve para recordarnos el elefante en medio de la habitación. Desde que, en 1967, Israel ocupó Cisjordania, los israelíes se han ido apoderando sin cesar de más y más tierras palestinas: unos pocos cientos de hectáreas por aquí, unas decenas de hectáreas por allá, para crear un asentamiento, para ampliar el asentamiento, para abrir una carretera que comunique el asentamiento (carreteras que los palestinos no pueden usar ni cruzar) o para instalar un puesto de control o una valla de seguridad para proteger el asentamiento. En 2020, los israelíes controlaban ya *de facto* un 62 % de la superficie total de Cisjordania en beneficio de 420 000 colonos israelíes¹¹. La población de Cisjordania, tres millones de habitantes¹², tendría que conformarse con el 38 % restante. Los palestinos que viven todavía en este 62 % bajo control directo israelí afrontan un porvenir incierto, en el mejor de los casos. En el verano de 2020, el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu anunció como promesa electoral que se anexionaría oficialmente un tercio de Cisjordania, es decir, más o menos la mitad de la zona que controlan¹³. Al final no se atrevió a hacerlo y, además, cuando los Emiratos Árabes Unidos les reconocieron, parte del trato era que esa anexión se iba a postergar indefinidamente, aunque Netanyahu dejó claro que solo era un aplazamiento. Si el Gobierno de Israel decidiese proceder a la anunciada anexión, los cuatro firmantes de los Acuerdos de Abraham quedarían muy desairados y tendrían una motivación legítima para romper relaciones con Israel. Entonces Washington tendría que decidir si toma represalias contra ellos o no.

Como ya hemos visto, en poco más de medio siglo, el Gobierno de Israel se ha ido apoderando de, por término medio, un 1,17 % del territorio cisjordano cada año.

¹¹ FERNÁNDEZ PALOMO, Laura. «¿En qué consiste la anexión israelí?», *La Vanguardia*, 1 de julio de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200701/482043417564/claves-en-que-consiste-la-anexion-israeli.html> (Consultado el 21 de febrero de 2021).

¹² Palestinian Central Bureau of Statistics. Disponible en: <http://www.pcbs.gov.ps/site/881/default.aspx#Population> (Consultado el 22 de febrero de 2021).

¹³ «Israel y TPO: 10 cosas que debes saber sobre la "anexión"», *Amnistía Internacional*, 2 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/07/israelopt-10-things-you-need-to-know-about-annexation/> (Consultado el 22 de febrero de 2021).

Extrapolando esa tendencia estadística hacia el futuro, y concediendo un amplio margen de error por múltiples circunstancias imprevistas, en algún momento entre 2050 y 2055 Israel dejará de apoderarse de más tierras en Cisjordania por la sencilla razón de que ya se habrá apoderado de todas. A los palestinos no les quedará nada. Obviamente, mucho antes de la fecha tope indicada, la población palestina, víctima de un creciente acorralamiento, habrá estallado de alguna forma y los países que han firmado la paz con Israel, tanto los regímenes como la población, tendrán que decidir si hacen algo al respecto o se encogen de hombros y deciden que no es asunto suyo. Llegados a este punto, es imposible hacer pronósticos porque operan demasiadas variables y subsisten demasiadas incógnitas.

En cualquier caso, si en el futuro cercano los conflictos internos de Siria e Irak se resuelven de alguna manera y ambos países deciden mantener una política hostil hacia Israel, y además cuentan con el respaldo de Irán, los Acuerdos de Abraham acabarían resultando algo totalmente irrelevante e inútil para la paz en la región y para los intereses de Israel.

*Juanjo Sánchez Arreseigor**

Historiador

Especialista en el mundo árabe contemporáneo

La juventud francesa y «l'esprit de défense et de sécurité» entre 1997 y 2017

Resumen:

La suspensión del servicio militar obligatorio en Francia en 1997 iría acompañada de la aprobación de un dispositivo —adaptado por parte de los sucesivos Gobiernos— para mantener la unión entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, recordar el deber de los ciudadanos en la defensa del país. Los jóvenes serían una prioridad. Así, encontramos la educación/formación en la defensa nacional dirigida a la población de entre 14 y 25 años a través del «trayecto ciudadano» (*parcours citoyen*). A partir de la Ley n.º 2010-241 del 10 de marzo, se inicia el «servicio cívico» dirigido a jóvenes de entre los 16 y los 25 años (30 años para jóvenes con diversidad funcional), fundado en la nueva concepción de la seguridad y que tendría como objetivos reforzar la cohesión nacional, la diversidad, servir los valores de la República, comprometerse con un proyecto colectivo. Iniciativas que permitirían a la juventud adquirir «l'esprit de défense et de sécurité».

Palabras clave:

Juventud, trayectoria ciudadana, cohesión social, servicio cívico.

***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.

French youth and 'L'Esprit de défense et de sécurité' between 1997-2017

Abstract:

The suspension of compulsory military service in France in 1997 was accompanied by approval of the creation of a unit - adapted by successive governments - to maintain the link between society and the armed forces, reminding citizens, the youth, of their duty to defend the country. To this end an education and training course for national defence, targeted at the population aged 14 to 25 and given the name 'citizen's journey' (parcours citoyen), was created. Beginning with Law No. 2010-241 on March 10, the «civic service» was aimed at young people between 16 to 25 years old (30 years for young people with functional diversity) and founded on the new concept of security with the aim of reinforcing national cohesion, diversity, service to the values of the Republic and commitment to a collective project. Initiatives that would allow the young to acquire 'L'Esprit de défense et de sécurité'.

Keywords:

Youth, citizens' path, social cohesion, civic service, Esprit de défense et de sécurité.

Introducción

El fin de la Guerra Fría y del mundo bipolar abriría la puerta a un nuevo periodo en el que se necesitaría un nuevo modelo de fuerzas armadas para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas. Así, Jacques Chirac, el 28 de mayo de 1996, anunciaría que «le service national que nous connaissons aujourd'hui soit supprimé dès le 1^{er} janvier 1997»¹. Por lo tanto, y ante el temor de que la sociedad dejara de interesarse por los temas relacionados con la defensa, se aprueban una serie de medidas orientadas a los más jóvenes.

Se crea, ese mismo año, la «trayectoria ciudadana»² (*parcours citoyen*), dividida en tres partes: la primera, orientada a sensibilizar sobre la defensa nacional a alumnos de *troisième* (14-15 años) y *première* (15-16 años)³, principalmente a través de las asignaturas de Historia-Geografía-Enseñanza Cívica y Moral; la segunda, la inscripción a un censo (*recensement*) de los jóvenes (hombres y mujeres) de entre los 16 y los 25 años, permitiéndoles, entre otros, presentarse a exámenes/oposiciones de carácter público; y, finalmente, la última parte consistiría en participar en el Día de la Defensa y la Ciudadanía (*Journée Défense et Citoyenneté*), entre los 18 y los 25 años, en el que se informaría sobre los derechos, obligaciones y funcionamiento de las instituciones⁴.

De esta manera se daría continuidad a los objetivos marcados y se trabajaría lo que en el país galo ha dado en llamarse *l'esprit de défense*, al que Pierre Garrigue se referiría como «la memoria colectiva de una historia común, la consciencia del vínculo social, la posesión de un patrimonio, la existencia de un proyecto nacional que marca nuestra voluntad de continuar una nación que podría no haber existido y podría un día dejar de ser»⁵.

En los años siguientes, el concepto de seguridad se iría ampliando, incluyendo aspectos económicos, sociales, medioambientales, etc., por lo que el Consejo de Europa, en su Plan de acción para la cohesión social del 7 de julio de 2010, invitaría a los Estados

¹ «Fin du service militaire: premiers pas il y a 20 ans», *Ministère des Armées*. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/fin-du-service-militaire-premiers-pas-il-y-a-20-ans>

² Desde su creación se han ido adaptando diversos aspectos de la «trayectoria de ciudadanía», como por ejemplo la *journée d'appel de préparation à la défense* (JAPD), pasa a llamarse *journée défense et citoyenneté* (JDC).

³ *Troisième* se impartiría en *collège* y equivaldría en España a tercero de la ESO. *Première* se impartiría en *lycée* y equivaldría en España a primero de bachillerato.

⁴ «Parcours citoyeneté», *Ministère des Armées*. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/jdc/parcours-citoyennete/enseignement-de-defense>

⁵ BEAUVOIS, Marc. «L'Esprit de Défense», *Le Cahiers de l'ARI* 19, n.º 2, 2015, p. 8.

miembros «a reflexionar a una nueva concepción de la seguridad, basada en los valores inmateriales, en particular los vínculos sociales y la solidaridad»⁶. Si bien, meses antes, el 10 de marzo de 2010, Francia publicaría la Ley n.º 2010-241 del 10 de marzo (modificada por la Ley 2017-86, del 27 de enero de 2017)⁷, con la que se iniciaría un servicio cívico orientado a jóvenes de entre los 16 y los 25 años (30 años para jóvenes con diversidad funcional) y tendría como finalidad «reforzar la cohesión nacional y la diversidad y ofrecer a toda persona voluntaria la oportunidad de servir los valores de la República y de comprometerse a favor de un proyecto colectivo realizando una misión de interés general en Francia o en el extranjero junto a una persona moral autorizada (Artículo L120-1)».

Si bien la llegada de Emmanuel Macron al Eliseo, en 2017, abriría otra etapa al anunciar la creación de un servicio nacional universal que tendría carácter obligatorio. La puesta en marcha se llevaría a cabo a partir de 2019. Por ello, este análisis se enmarcaría de 1997, año de la suspensión del servicio militar obligatorio, hasta 2017, momento en el que se empezaría a estudiar la manera de instaurar el servicio obligatorio. Aunque se mantendría el «trayecto ciudadano» y el servicio cívico, la puesta en marcha de un servicio obligatorio merecería un análisis específico.

Se plantearía, por lo tanto, como hipótesis que la juventud francesa de entre 14 y 25 años (30 años para las personas con diversidad funcional) tendría acceso a conocimientos en seguridad y defensa nacional a través del «trayecto ciudadano» y estaría colaborando a reforzar la cohesión nacional y la diversidad social, al participar en el servicio cívico aprobado en la ley de 2010. Lo que permitiría afirmar que estarían adquiriendo el citado «esprit de défense et de sécurité».

Así, la primera parte del presente documento se dedicaría a las tres etapas que conforman el «trayecto ciudadano», para posteriormente realizar un análisis sobre la historia, evolución y resultados del servicio cívico.

⁶ «Nouvelle stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale», *Conseil de l'Europe*, 2010. Disponible en:

https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf%202011/PlanAction_fr.pdf

⁷ «Code du service national», *Legifrance*. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033971509/

«El trayecto ciudadano». Educación, censo y Día de la Defensa y la Ciudadanía

Aunque existiría una tendencia a marcar el fin del servicio militar obligatorio como inicio del posible alejamiento de la sociedad francesa de sus Fuerzas Armadas y de los temas de seguridad del país, el estudio realizado en 1980 por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (Institut des Hautes Études de Défense Nationale⁸, en adelante IHEDN) y titulado *L'esprit de défense* indicaría que ya existía esa tendencia desde hacía décadas y la preocupación por encontrar alternativas, «jamás, probablemente, habremos mencionado tanto conflicto y crisis militares a través del mundo; probablemente, la posibilidad de una conflagración mundial, que no perdonará a ninguna nación, no habrá movido tanto los espíritus. Y, sin embargo, nunca permanecerán estas tensiones extremas, en Francia, tan distante y velado. Todo sucede como si los ciudadanos estuvieran, en el mejor de los casos, implícitamente confiados en el éxito de la disuasión, o, en el peor de los casos, ignorante de los peligros del mundo actual. Estos son, sin embargo, los mismos ciudadanos que deberán defender el suelo nacional en caso de ataque extranjero. Así nació, en algunos, la necesidad de estudiar la naturaleza del espíritu de la defensa y de reflexionar a los medios para desarrollarlo en nuestro país»⁹.

Así, una vez suspendido el servicio militar obligatorio se aprobaría la Ley¹⁰ n.º 97-2019 del 28 de octubre de 1997, por la cual se establecería el servicio nacional universal: Art. L111-1 Los ciudadanos concurren en la defensa de la nación. Este deber se ejerce en particular por el cumplimiento del servicio universal.

Art. L111-2 El servicio nacional universal comprende obligaciones: el censo, la llamada a la preparación a la defensa y la llamada bajo la bandera. También incluye voluntariado. La llamada a la preparación de la defensa tiene por objetivo consolidar el espíritu de la defensa y de concurrir al sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional, así como al mantenimiento del vínculo entre el Ejército y la juventud [...].

⁸ El IHEDN habría sido, según aparece en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos, en el apartado «Historia», una de sus referencias: «Tenía por referencias al International Institut for Strategic Studies (IISS) de Londres, civil y privado; al Institute des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN) de París, oficial y civil; y al Instituto de Defensa Nacional (IDN) de Lisboa, oficial bajo dirección militar».

⁹ *L'esprit de défense*, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, *ARI 19*, 1980, p. 5.

¹⁰ Code du service national, Création Loi n.º97-1019 du 28 octobre 1997, art. 1 (JOR F 8 novembre 1997). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006555906/1997-11-08>. Modificada a través de la Ley 2010, tratada en el epígrafe en el que se analiza el servicio cívico.

Art. L111-3 El voluntariado tiene como objetivo brindar apoyo personal y temporal a la comunidad nacional en el marco de una misión de interés general y a desarrollar la solidaridad y el sentimiento de pertenencia a la Nación.

Se iniciaría, de esta manera, en Francia la divulgación entre los jóvenes *L'esprit de défense*, pese a la mala prensa con la que este contaría, motivada por la hostilidad casi visceral que el tema de la defensa nacional suscitaría en la sociedad durante mucho tiempo por diversos motivos, entre otros, las muertes provocadas por las guerras, el sentimiento de escepticismo hacia el Ejército por los conflictos pasados y futuros¹¹.

Algunos artículos de la Ley n.º 97-2019 del 28 de octubre de 1997 se irían modificando¹², dividiéndose en tres etapas¹³: La enseñanza de la defensa, el censo, el Día de la Defensa y la Ciudadanía.

- a) La enseñanza de la defensa¹⁴. La sensibilización al deber de la defensa nacional y la seguridad colectiva (Europa, ONU), en el ámbito educativo, tiene como prioridades dos cursos: *troisième*, cuyos alumnos cuentan con 14-15 años, y *première*, cuya edad es 15-16 años. En este ámbito se habrían dado pasos a través de los protocolos firmados entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, en 1982, 1989¹⁵, 1995, 2007 y 2016 (en este último habría participado también el Ministerio de Agricultura, Agroalimentario y Bosques). A partir del año escolar 2017-2018, se entregaría al alumno, al finalizar la escolarización obligatoria, un documento que englobaría los grandes principios de ciudadanía.

¹¹ ROBERT, Jacques. *L'esprit de défense*. Ed. Economica, 1987, p. 17.

¹² Para una evolución legislativa, véase *Code de la défense*, en donde se incluyen todas las leyes de defensa aprobadas, derogadas. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF

¹³ *Parcours citoyen*, Ministère des Armées. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/jdc/parcours-citoyennete>

¹⁴ El artículo L312-12 del Código de educación —basado en la Ordenanza del 15 de junio de 2000—, dedicado a la presencia de la defensa en la educación: «Los principios y organización de la defensa nacional y de la defensa europea, así como también la organización general de la reserva, son el tema de una enseñanza obligatoria en el marco de la enseñanza del espíritu de defensa y de los programas de todos los establecimientos de enseñanza de segundo grado. Esta enseñanza tiene como finalidad de fortalecer el vínculo ejército-Nación sensibilizando a la juventud en su deber de defensa». Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006524768/

¹⁵ En el protocolo 1989 aparece la creación del *trinôme académique*, compuesto por el rector de la academia, una autoridad militar y el presidente de la asociación regional del Institut des Hautes Études de Défense Nationale. Participan en las tres etapas del *parcours de citoyenneté*, formando a los profesores en seguridad y defensa nacional, organizando coloquios, debates, etc.

- b) El censo. Los jóvenes —de ambos sexos— de los 16 a 25 años deberían inscribirse en un censo de su ayuntamiento o consulado si viven en el extranjero. Esto les permitiría su inscripción en las listas electorales una vez cumplidos los 18 años, así como presentarse a oposiciones/exámenes de carácter público, etc.
- c) Día de la Defensa y la Ciudadanía. Los jóvenes —de ambos sexos— que participarían en esta jornada tendrían entre los 18 y los 25 años. La programación se basaría en explicar, en un recinto militar, los retos y objetivos de la defensa nacional, el civismo teniendo como base la carta de los derechos y deberes del ciudadano francés, la igualdad de género, etc., así como un examen¹⁶ establecido por la educación nacional para evaluar el nivel de francés. Se otorgaría un certificado que permitiría presentarse a exámenes/oposiciones de carácter público, para pasar el carnet de conducir, el permiso de caza, el permiso de barco, la licencia de piloto de avión, etc.

El impacto del Día de la Defensa y la Ciudadanía sobre la imagen de la defensa y el Ejército aparece en el siguiente gráfico, en el que se mostrarían las respuestas en porcentaje —«totalmente de acuerdo» y «bastante de acuerdo»— a la pregunta «¿El Día de la Defensa y la Ciudadanía me ha dado una mejor imagen de la defensa y del Ejército?», planteada a los jóvenes, una vez finalizada su participación en dicho día.

¹⁶ Permite realizar un seguimiento de los niveles de iletrismo en el país. Disponible en: <https://archives-statistiques-depp.education.gouv.fr/Default/digital-viewer/c-44119>. En la estadística publicada en 2019, evalúa los resultados obtenidos de las personas asistentes en la jornada de 2018. En la misma se concluye que un 11,5 % de los participantes tendría dificultades en la lectura.

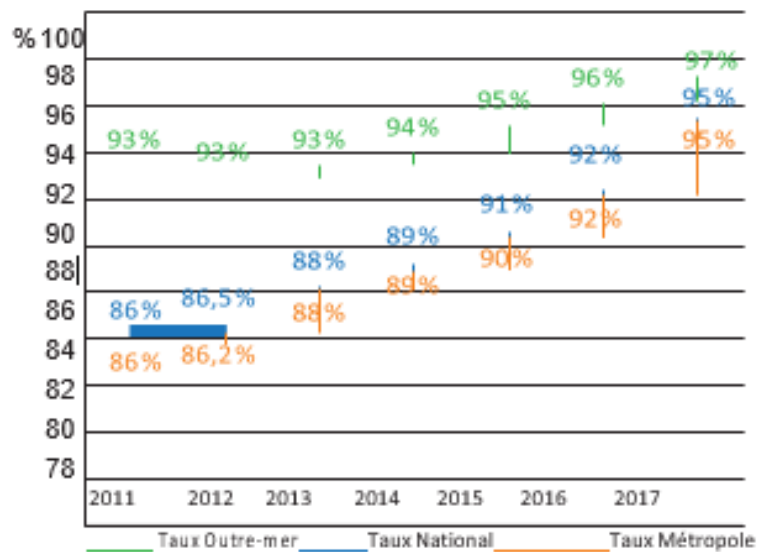


Tabla 1. Relación entre la celebración del Día de la Defensa y la imagen. Fuente. Anuario Estadístico de la Defensa 2017.

El «trayecto ciudadano» contaría, en sus más de dos décadas de existencia, con defensores y detractores, con aspectos a mejorar/transformar para adaptarlo a las necesidades actuales¹⁷. No obstante, en el *Annuaire Statistique de la Défense* de 2017 se afirmaría que la tasa de interés de la defensa, entendida esta como el deseo del joven de tener un segundo contacto con la institución militar, habría conocido una erosión constante hasta el año 2014. A partir de esa fecha volvería a remontar, teniendo posiblemente una influencia el Día de la Defensa y la Ciudadanía, tras ser renovado y reenfocado sobre los temas de seguridad y defensa¹⁸.

¹⁷ Si bien exponer las dificultades que conllevaría la puesta en marcha del «trayecto ciudadano» no forma parte de este análisis, se podrían mencionar algunos ejemplos. El *Livre blanc de la défense et la sécurité nationale* de 2008, en el capítulo 18, dedicado a la adhesión de la nación, explicaría: «Los jóvenes deben estar preparados para esta jornada gracias a la “enseñanza de defensa” en las clases de *troisième* y de *première*. Pero esta enseñanza es hoy dispensada de manera desigual por un cuerpo de profesores poco formado en el ejercicio, que no dispone de soportes pedagógicos adaptados y que percibe mal su pertinencia» (*Défense et sécurité nationale*, 2008, p. 301). El Día de la Defensa y la Ciudadanía no sería organizado en todos los consulados. *Sénat, Comptes rendus de la commission de finances*, «Journée défense et citoyenneté (JDC) Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes»: «Constatamos que la JDC afecta a la casi totalidad de su público, pero “focos de absentismo” existen. Hemos identificado tres factores: el censo, el absentismo y la débil participación de los jóvenes franceses en el extranjero». Disponible en: <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160314/fin.html#toc5>

¹⁸ *Annuaire statistique de la défense*, chapitre 5, «Les jeunes et la défense». Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/economie-et-statistiques/annuaire-statistique-de-la-defense>

El servicio cívico: cohesión nacional y diversidad social

La suspensión del servicio militar obligatorio daría paso a la creación de servicios civiles y voluntariado enmarcados dentro del servicio nacional, como por ejemplo voluntariados civiles (1997-2004), el voluntariado solidario internacional, el voluntariado asociativo (2004-2006), el servicio civil voluntario (2006-2010)¹⁹ impulsado por la asociación Unis-Cité y que en 2010 da lugar al servicio cívico²⁰, denominándose, a partir del 1 de junio de 2015, *servicio cívico universal*.

Las características de los servicios civiles irían adaptándose a la realidad social, produciéndose algunos acontecimientos²¹ en el país que marcarían especialmente la agenda.

Por un lado, los disturbios acaecidos en el año 2005. Bouna Traoré, de 15 años, y Zyed Benna, de 17 años, intentarían evadir un puesto de control policial en Clichy-sous-Bois. Las dos jóvenes fallecerían electrocutadas al esconderse en una subestación eléctrica. Este sería el punto de partida para que en el fin de semana del 29-30 de octubre de 2005 se iniciaran los primeros de incendios, que finalmente duraron tres semanas y se extendieron a zonas periféricas de varias ciudades francesas²² y que llevarían a declarar a Jacques Chirac el «estado de emergencia» en el territorio.

En segundo lugar, el atentado perpetrado el 7 de enero de 2015 a la revista satírica *Charlie Hebdo*, tras la publicación de una caricatura de Mahoma. En el atentado fallecerían 12 personas, y 11 sufrieron heridas. Los hermanos Kouachi, de 32 y 34 años, habrían sido los autores, afirmando pertenecer a Al Qaeda en la Péninsule Arabique²³.

¹⁹ La ley del 31 de marzo de 2006 por la igualdad de oportunidades crea el Servicio Civil Voluntario, en respuesta al malestar y la ruptura de confianza de una gran parte de la juventud francesa, que dieron lugar a los disturbios de 2005. BLANCHET, Julien; SERRES, Jean-François. «Service civique : quel bilan ? Quelle perspectives ?». Conseil économique, social et environnemental. *Les éditions des Journaux Officiels*, 2017, p. 17.

²⁰ *Ibidem*, pp. 14-18.

²¹ Luc Ferry apunta a que, desde el verano de la canícula en 2003 hasta el otoño, así como los disturbios de 2005, una docena de proyectos fueron presentados en la Asamblea Nacional y en el Senado, que pondrían en primera línea los valores de la ciudadanía, la cohesión, la diversidad social, la solidaridad, la inserción de los jóvenes. FERRY, Luc. *Pour un service civique*. Odile Jacob, 2008, p. 44.

²² CENTRE LE L'ANALYSE STRATÉGIQUE. «Enquêtes sur les violences urbaines. Comprendre les émeutes de novembre 2005. Les exemples d'Aulnay –sous-bois et de Saint Denis». *La documentation française*, 2006.

²³ «Attentats de janvier 2015 : au terme d'un procès historique, des peines allant de quatre ans de prison à la perpétuité», *Le Monde*, 2020. Disponible en: https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/12/16/attentats-de-janvier-2015-au-terme-d-un-proces-historique-des-peines-allant-de-quatre-ans-de-prison-a-la-perpetuite_6063639_3224.html

Sin embargo, antes de aprobarse el servicio cívico se llevarían a cabo análisis sobre la conveniencia, características, etc. que debería tener. Las principales cuestiones abordadas serían las siguientes: el carácter obligatorio o voluntario, a quién iría dirigido, la duración (fraccionada o completa), la finalidad (revalorar el sentido del deber en una sociedad individualista, fortalecer la ciudadanía, la mezcla social), los gastos que originaría, los tipos de estructura de acogida, las misiones, etc., con una mirada a otros modelos como el italiano, el alemán, el canadiense²⁴.

Finalmente, unos meses antes de que el ministro Éric Besson lanzara el polémico «gran debate sobre la identidad nacional²⁵», se aprobaría la Ley de 10 de marzo de 2010, con la cual se reagruparían otras formas de voluntariado (el servicio voluntario europeo, el voluntariado de solidaridad internacional, el voluntariado internacional en empresa, el voluntariado internacional en administración)²⁶.

Los artículos que marcarían la finalidad y objetivos serían los siguientes: «Art. L111.1 Los ciudadanos concurren en la defensa y en la cohesión de la Nación. Este deber se ejerce particularmente con el cumplimiento del servicio nacional universal²⁷.

Art. L120-1 El servicio cívico tiene como objeto reforzar la cohesión nacional y la diversidad social y propone a toda persona voluntaria la oportunidad de servir los valores de la República y de comprometerse a favor de un proyecto colectivo realizando una misión de interés general con una persona jurídica autorizada».

Sin pretender realizar una exposición exhaustiva, parecería acertado enumerar algunas de las características²⁸ del servicio cívico, dado que permitiría acotar la edad a la que va dirigida, misiones en las que se enmarca, etc.

- El servicio cívico iría destinado a jóvenes de entre 16 y 26 años (30 años para jóvenes con diversidad funcional), la duración sería de 6 a 12 meses, el Estado pagaría una pequeña indemnización, las temáticas de las misiones tendrían un interés general (solidaridad, salud, educación, cultura y ocio, deporte,

²⁴ FERRY, Luc, *op. cit.*

²⁵ GEISSER, Vincent. «Gagner...l'identité nationale?», *Migrations Societé*, 2009, n.º 126, pp. 3-8.

²⁶ BLANCHET, Julien; SERRES, Jean-François, *op. cit.*, p. 21.

²⁷ El 1 de junio de 2015, el servicio cívico pasa a denominarse *servicio cívico universal*, aunque en la bibliografía consultada se utiliza *servicio cívico*.

²⁸ «Qu'est-ce qu'une mission de service civique?», *Service Civique*. Disponible en: <https://www.service-civique.gouv.fr/page/qu-est-ce-qu-une-mission-de-service-civique>

medioambiente, memoria y ciudadanía, desarrollo internacional y acción humanitaria, intervención de urgencia).

Por otro lado, a continuación se expone un cuadro con el número de inscritos por año, lo que permitiría constatar el interés ascendente por parte de la juventud en torno al servicio cívico universal.

Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Voluntarios en el año	6008	19 133	29 883	33 723	34 837	52 341	91 771	123 173	140 289	140 080

Tabla 2. Número de inscritos por años. Fuente. *Rapport d'activité 2019. Agence du Service Civique*.

Aunque el servicio cívico cuenta también con críticas que hacen referencia a diferentes ámbitos de su planteamiento, como por ejemplo aquellos que consideran que implicaría la sustitución de puestos de trabajo²⁹, que se trataría de un servicio que no estaría suficientemente reconocido socialmente, como así recoge el baremo del informe realizado por la Agence de Service Civique³⁰; las cifras mostrarían como, desde su puesta en marcha en el año 2010, la participación en el servicio cívico se habría incrementado exponencialmente.

Conclusiones

En 1980, el Institut des Hautes Études de Défense Nationale, en su estudio titulado *L'esprit de défense* revelaría la necesidad de implicar a la sociedad en los temas de defensa, al ser los «mismos ciudadanos que deberán defender el suelo nacional en caso de ataque extranjero». Mantener, por lo tanto, la unión entre la sociedad y las Fuerzas Armadas se presentaría como un imperativo en un tiempo en el que, según Jacques Robert, habría una profunda animadversión a todo lo referente con el campo militar debido a las muertes provocadas por las guerras, el sentimiento de escepticismo hacia el Ejército por los conflictos pasados y futuros, entre otros.

²⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, «Nº3918-Rapport de MM. Bernard Lesterlin et Jean Maurer déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la mise en application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique». Disponible en: https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3918.asp#P449_93394

³⁰ «Baromètre Connaissance, représentation et potentiel d'attractivité du Service Civique», *Service Civique*, Juin 2019, p. 2. Disponible en: file:///C:/Users/orang/Downloads/principaux_enseignements_synthese_globale_ifop2019_vfjuin2019.pdf

Sin embargo, Jacques Chirac, una vez suspendido el servicio militar obligatorio anunciaría la creación de un servicio nacional universal, que consistiría en un «trayecto ciudadano» a través del cual se recordaría a la ciudadanía su obligación de participar en la defensa, siendo adaptados algunos aspectos a lo largo de los años. Así, los jóvenes de entre los 14 y los 25 años estarían obligados a adquirir unos conocimientos en el ámbito educativo, a inscribirse en un censo y participar en una jornada en la que se les explicaría, entre otros, aspectos en seguridad y defensa.

Además, una serie de servicios voluntarios se irían poniendo en marcha para que los jóvenes conocieran otras realidades, se comprometieran con proyectos, aprendieran los valores de la República y se reforzara la cohesión social. Algunos acontecimientos ocurridos, como los disturbios de 2005 —que llevarían a declarar el estado de alarma— o los atentados a la revista satírica *Charlie Hebdo*, conducirían a reforzarlos y plantear otras posibilidades. La ley de 2010 daría comienzo al servicio cívico, orientado a jóvenes de entre los 16 y los 26 años (30 años para jóvenes con diversidad funcional), con una duración de 6 a 12 meses. Los datos obtenidos en el baremo de 2019 de la Agencia del Servicio Cívico indicarían que el número por año incrementaría.

Por lo tanto, se podría concluir que, a pesar de que ambas iniciativas contarían con detractores, aspectos a mejorar, a adaptar a las características sociales, etc., el «trayecto ciudadano», que comenzaría en 1997, permitiría a los jóvenes de entre 14 y 25 años adquirir unos conocimientos en seguridad y defensa. Los datos extraídos del *Annuaire statistique de la défense* indicarían que la imagen de los jóvenes sobre la defensa y el Ejército iría mejorando tras participar en el Día de la Defensa y la Ciudadanía, una vez que esta renovó su enfoque en seguridad y defensa. El servicio cívico iniciado en 2010 para jóvenes de 16 y 25 años (30 años para jóvenes con diversidad funcional) estaría permitiendo de manera progresiva avanzar en la cohesión nacional y la diversidad social. De los 2008 inscritos en 2010 se ha pasado a 140 080 en 2019. Por lo tanto, se podría afirmar que la juventud francesa estaría adquiriendo «l'esprit de défense et de sécurité».

M.ª Pilar Doñate Sanz*

Doctoranda en Seguridad Internacional UNED

El ADN autosuficiente del Reino Unido y sus consecuencias para la Unión Europea

Resumen:

La peculiar idiosincrasia que ha caracterizado la visión del Reino Unido respecto a Europa ha marcado la relación de la nación insular europea respecto al continente durante siglos, a la vez que ha imprimido un ADN en la política y la sociedad británicas, enfatizado, desde el surgimiento del proyecto europeo hasta el Brexit. Londres y su participación divergente han marcado la evolución de la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea hasta la salida del país insular del proyecto europeo. Ahora, la unión continental se enfrenta al reto de la competitividad mundial con un nuevo rival junto a sus fronteras, con el que nunca terminó de compartir ni los intereses ni remó en la misma dirección que el resto de países del continente que conforman la Unión Europea.

Palabras clave:

Unión Europea, Reino Unido, Brexit, Estados Unidos, China, insularidad.

***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 UK's self-sufficient DNA and its consequences for the European Union

Abstract:

The particular and unique idiosyncrasy that has characterized United Kingdom vision of the regarding Europe has marked the relationship of the island nation with the continent for centuries, while it has sculpted a unique DNA in British politics and society, especially, since the emergence of the European project until Brexit. London and its divergent participation have marked the evolution of the relationship between the United Kingdom and the European Union until the country left the European project. Now the continental union faces the challenge of global competitiveness with a new competitor next to its borders, which never finished sharing a common interest or even rowed in the same direction as the rest of the countries of the continent belonging to the European Union.

Keywords:

European Union, United Kingdom, Brexit, United States, China, geopolitics, insularity

Introducción

El abandono de la Unión Europea (UE) por parte del Reino Unido, tras la consumación del Brexit, es el comienzo de una nueva etapa en una relación de intereses comunes y desencuentros que ha marcado la relación entre la nación insular con Europa desde el inicio de los tiempos.

La cronología de dos visiones e intereses se desarrolla a través de una larga historia que durante siglos ha esculpido el ADN del sentimiento nacional británico, su política y el enfoque de las relaciones internacionales, que no ha sido ajeno a las décadas de convivencia dentro de la Comunidad Económica Europea y, posteriormente, la UE.

Europa continental y el Reino Unido han vivido durante cientos de años dentro de una paradoja geopolítica, que se describe a la perfección desde una analogía geográfica como la que a inicios del siglo xx realizó *sir* Halford Mackinder.

El geógrafo inglés, y reconocido geopolítico, ha pasado a la historia por su expresión: «Gran Bretaña es parte de Europa, pero no realmente en ella»¹, que define perfectamente una relación que traspasa la observación geográfica para identificar un patrón de comportamiento de toda una relación política y económica entre el Reino Unido y los países continentales de Europa a lo largo de la historia.

Una de las mejores formas de comprender la psicología que ha condicionado la historia de amor y desamor que ha condicionado la relación británico-europea desde la creación del mercado único europeo, recuerda al crítico análisis del geógrafo inglés.

La insularidad geográfica y una historia con una mirada más global que continental que ha marcado el devenir de sus políticas y estrategias de los últimos 150 años, como consecuencia de la vocación comercial y expansionista de la corona británica a través de los océanos, condicionando las relaciones con las naciones continentales, a marcadas por una unión siempre desconectada.

La diferencia de los puntos de vista, estrategia política y la geoeconómica del Reino Unido a lo largo de la historia reciente, incluida la más próxima y cercana, muestra la distancia de la mentalidad británica respecto a Europa de una forma contundente.

En el corazón de la relación con el continente, el Reino Unido nunca ha buscado una integración plena, al contrario de otras naciones continentales durante la segunda mitad

¹ MACKINDER, Halford. *Britain and The British Seas*, London: William Heimann 1902.

del siglo xx. Su propia idiosincrasia ha prevalecido ante la armonización comunitaria, que busca la igualdad y el mercado único que garantice un estándar que rompa las barreras culturales, ideológicas, políticas, sociales y económicas, en favor de un desarrollo como grupo.

Por su parte, pese a la integración en la UE, los británicos han mantenido siempre una marcada diferenciación como eje de su política respecto a Europa.

Un ADN propio y diferenciador

De nuevo, el ADN forjado por la historia y su posición insular marcó la forma divergente de comprender el futuro que se proponía en el continente de postguerra. Un ejemplo de este comportamiento se vivió al inicio de los años 50 del siglo xx, cuando desde el Reino Unido consideraron que su nación aún era una potencia mundial, antes que una nación europea de tamaño intermedio. La consecuencia de esta mentalidad y forma de actuar convirtió el concepto de Europa como un mero objeto de intercambio transaccional.

En palabras del redactor de *The Economist*, John Peet: «Gran Bretaña es, por naturaleza y por inclinación política, un país reacio a la idea de una Europa unida, y en este sentido es bastante diferente del resto de miembros de la Unión Europea»².

Pero lo verdaderamente relevante es la transposición de estos elementos, identificados casi como patrimonio nacional, en los aspectos que sí inciden sobre las relaciones políticas y económicas al más alto nivel.

La rotunda negación a la entrada en la unión monetaria de la que nació el euro, el mantenimiento del control fronterizo, con la renuncia expresa a integrarse a la zona Schengen, y un largo etcétera, son signos inequívocos de la prolongación de los intereses y posturas de los años 50 adaptada al formato del siglo xxi.

² PEET, John. «El Reino Unido y Europa», en *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste*, Madrid: BBVA 2015.

El Reino Unido y Europa: antecedentes de una historia de amor y desamor

La vocación imperialista que ha caracterizado durante siglos la visión británica del mundo ha contribuido a sospechar de cada oferta, oportunidad o situación respecto a los países continentales.

La rivalidad, a lo largo de cientos de años, por conquistar nuevos territorios y rutas comerciales tras el descubrimiento de América por parte de los Reyes Católicos sirvió de pistoletazo de salida para una disputa por la hegemonía global que implicó a las principales potencias europeas.

La historia del Reino Unido y de la Europa continental discurren de la mano, pero al mismo tiempo poseen identidades independientes.

Remontando la mirada a las guerras napoleónicas, pasando por el diseño y construcción de un imperio que hiciera sentir su poder en el escenario europeo, hasta llegar al protagonismo reservado a su papel durante la Segunda Guerra Mundial, donde el sello de la insularidad reforzó la identidad nacional, el recelo a Europa potenciado por la seguridad de sentirse inexpugnables, forjó el vínculo como sociedad de la diversidad y autonomía respecto al continente, que ha caracterizado la idiosincrasia de la sociedad y la geopolítica británicas durante el siglo xx.

Históricamente, Gran Bretaña ha competido con los países europeos por los mismos territorios y rutas comerciales, lo que ha marcado profundamente la suspicacia y la rivalidad forjada a golpe de historia en el ADN de las relaciones con el Viejo Continente. Esta mentalidad de competidor y de rival no ha sido abandonada en favor de un proyecto paneuropeo.

Tras dos guerras mundiales, la llegada de la Guerra Fría dejó atrás la rivalidad germana para enfrentar al país insular contra otra nación europea: Rusia. A lo largo de su larga historia, el Reino Unido ha tenido un rival frente a sus costas, bien sea la corona española (con el problema de Gibraltar todavía coleteando siglos más tarde), Francia, Alemania o Rusia.

La salida del Reino Unido de la UE abre un nuevo frente a esta última al estrecharse su margen de maniobra y credibilidad como gran jugador en el panorama internacional, ahora que ha perdido a un país que, junto con Alemania y Francia, conformaba el grupo de las tres naciones más importantes por PIB y población de la Unión.

Los orígenes de la UE parten del final de la Segunda Guerra Mundial, desde donde nace un sentimiento que prevenga que se repitan acontecimientos tan atroces como los que marcaron la primera mitad del siglo xx.

Pese a las declaraciones de total apoyo pronunciadas por Winston Churchill respaldando la idea de una Europa unida que evitara futuros enfrentamientos en su declaración de Zúrich de 1946 («Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa»)³, durante este discurso el dirigente británico propuso «una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, en seguridad y en libertad».

En 1951, mientras surgía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), los británicos prefirieron mantenerse a un lado, ver y esperar.

Pero cuando los primeros esfuerzos por unificar el concepto de Europa se ponían en movimiento para iniciar el proyecto de construcción europea, el Reino Unido eludió sus buenas palabras, se mantuvo expectante y al acecho a la espera de ver la evolución de los acontecimientos.

Posteriormente, la invitación a formar parte de la Comunidad Económica Europea cayó en saco roto y el histórico Tratado de Roma de 1957 no contó con la firma de Londres.

Una vez más, el recelo insular, la desconfianza y el espíritu de rivalidad innato de la idiosincrasia británica prevalecieron sobre la voluntad de crear un futuro diferente e integrador que evitara los errores del pasado.

La vieja mentalidad del imperio y la aureola de nación vencedora pudieron haber condicionado la decisión del Reino Unido de decir no a la CECA, a través de un espejismo en el que pensaban que todo podría seguir igual que a finales del siglo xix.

El propio Jean Monnet, arquitecto de la creación de la idea de una Europa unida y diplomático reconocido como padre fundador de la UE, comentó precisamente esta idea cuando declaraba: «Nunca entendí por qué los británicos no se unieron», llegando a la conclusión de que «debe haber sido porque era el precio de la victoria: la ilusión de que podías mantener lo que tenías, sin cambios»⁴.

³ CHURCHILL, Winston. «I wish to speak to you today about the tragedy of Europe», discurso de Winston Churchill en Zúrich el 19 de septiembre de 1946. Disponible en <http://churchill-society-london.org.uk/astonish.html> (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

⁴ MONNET, Jean. «Is Britain more European than it Thinks?», *History Today*, febrero de 2012. Disponible en <https://www.historytoday.com/archive/britain-more-european-it-thinks> (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

Ver y esperar

La estrategia de estar sin estar, que define gran parte de la política británica respecto a Europa, se materializó de nuevo una vez que la situación económica y el miedo a quedarse atrás impulsaron una corriente de acercamiento en las islas británicas, al ver que las economías de Alemania, Francia y otras naciones prosperaban en el periodo de postguerra mientras que la soledad británica ralentizaba su recuperación económica.

La ventaja de saberse deseado y cortejado sirvió para que Europa abriera las puertas a una nación que no había contribuido al éxito inicial de la recuperación que experimentaban las naciones europeas.

El doble juego británico fue identificado por Charles de Gaulle. El dirigente francés marcó distancias, consciente de que los intereses británicos no compartían la mentalidad de la unión y reflejaban los vínculos y la agenda privada de los Estados Unidos.

Finalmente, a mediados de la década de los setenta del siglo xx el Reino Unido se incorporó a la familia europea, una vez que De Gaulle abandonara el cargo. Pero desde el principio de su incorporación a Europa, en el seno del Parlamento y los diferentes partidos del país británico, incluido el Partido Laborista, con Michael Foot a la cabeza, surgieron voces en contra que demandaban la salida de la Comunidad Económica Europea.

Apenas diez años desde la vinculación británica, la historia de desencuentros entre la UE y Londres era toda una realidad. Las palabras de Margaret Thatcher mostraban la verdadera posición del Reino Unido respecto al plan de una Europa cada vez más unida, que tenía en el Tratado de Maastricht un elemento impulsador necesario para un futuro paneuropeo.

El miedo a la pérdida de soberanía con la que mantener la hegemonía de una autosuficiencia moral, económica y política, demostraba la incorregible actitud británica, que antepone sus intereses nacionales a cualquier otra entidad, supranacional y comunitaria, como en el caso de la UE.

Thatcher fue rotunda en su famoso discurso de Brujas, que revelaba el temor británico a «un superestado europeo que ejerce un nuevo dominio desde Bruselas»⁵. La muestra

⁵ THATCHER, Margaret. «Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")», Margaret Thatcher Foundation, septiembre de 1988. Disponible en <https://www.margaretthatcher.org/document/107332> (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

de este verdadero sentimiento y posición política hacia todo aquello que suponga una pérdida de autogobierno por parte de Londres pone de manifiesto lo profundo y arraigado que el ADN histórico británico en los dirigentes.

El instinto de supervivencia y autosuficiencia provocó que el Reino Unido no se sumase al proyecto por igual a pesar de firmar el Tratado de Maastricht en 1992, una vez que la *Dama de Hierro* había dejado el cargo, alargando las discrepancias y retrasando el progreso de toda Europa nuevamente.

Pese a la firma, de nuevo la exclusividad que ha marcado las relaciones euro-británicas, se permitió al país insular obtener exclusiones que le mantuvieron apartada de la moneda única y en diversos capítulos sociales. Una vez más, el Reino Unido era Europa, pero de un modo diverso al del resto de naciones.

Todos estos movimientos han sentado un precedente que se ha extendido en diferentes ocasiones, creando una Europa de varias velocidades con Estados rebeldes que siguen el ejemplo de la excepción británica para conseguir sus fines, dejando en evidencia las lagunas internas de Europa a los ojos de los competidores exteriores, que aprovechan cada punto débil en su propio beneficio.

La actitud del país anglosajón es el mejor ejemplo de la política de «mi país *first*», pionera incluso del *America First* de Donald J Trump y las políticas de otros países de la actual UE. Reino Unido ha acudido a Europa con desconfianza y con la red lista para pescar las mejores oportunidades para su economía, al tiempo que levantaba muros y barreras para todo aquello que supusiera una integración mayor en un proyecto en el que, más que construir, ha preferido inferir y explotar en su propio y único beneficio, además de contribuir a las agendas de terceras naciones con posiciones no siempre alineadas con las de Bruselas.

Una situación dañina para Europa

Pese a los malos gestos y la particular forma de pertenecer a la UE durante décadas por parte del Reino Unido, la UE ha sufrido un duro golpe en su cohesión interna y proyección mundial como alternativa a potencias económicas como China y Estados Unidos, con la pérdida de la tercera economía del bloque comunitario y un país con la importancia estratégica en múltiples sentidos como el Reino Unido.

La posición de fuerza de la Unión Europea puede haber quedado en entredicho como consecuencia de la escisión de un Estado miembro, el Reino Unido, que, si bien no ha sido un modelo de integración y compromiso del proyecto europeo desde sus primeros días, supone una pérdida importante en múltiples sectores.

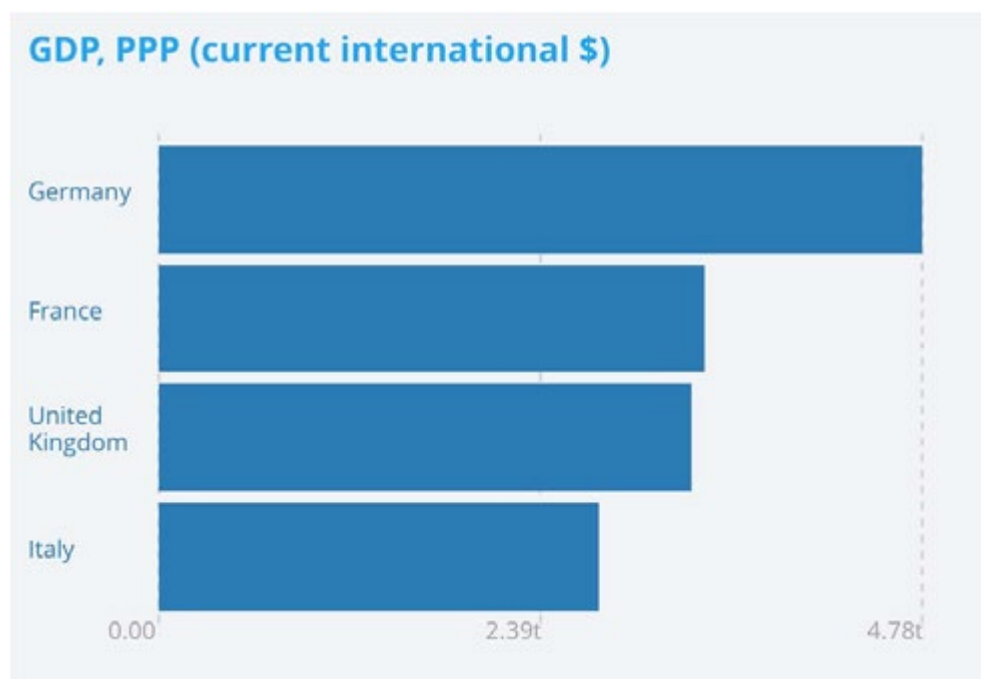


Figura 1. Producto interior bruto (PPP) de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Fuente. The World Bank.

La salida del Reino Unido supone perder de la noche a la mañana, para la economía de la UE, un PIB de 3 337 149 millones de dólares⁶, equivalente al de Francia, y 66,7 millones de personas⁷, que de un día para otro han dejado de pertenecer al proyecto común europeo.

⁶ «World Development Indicators database», The World Bank. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2019&locations=GB-DE-FR-IT&start=2019&view=bar&year=2019> (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

⁷ «United Kingdom population mid-year estimate», Office for National Statistics, junio de 2020. Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/timeseries/ukpop/pop> (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

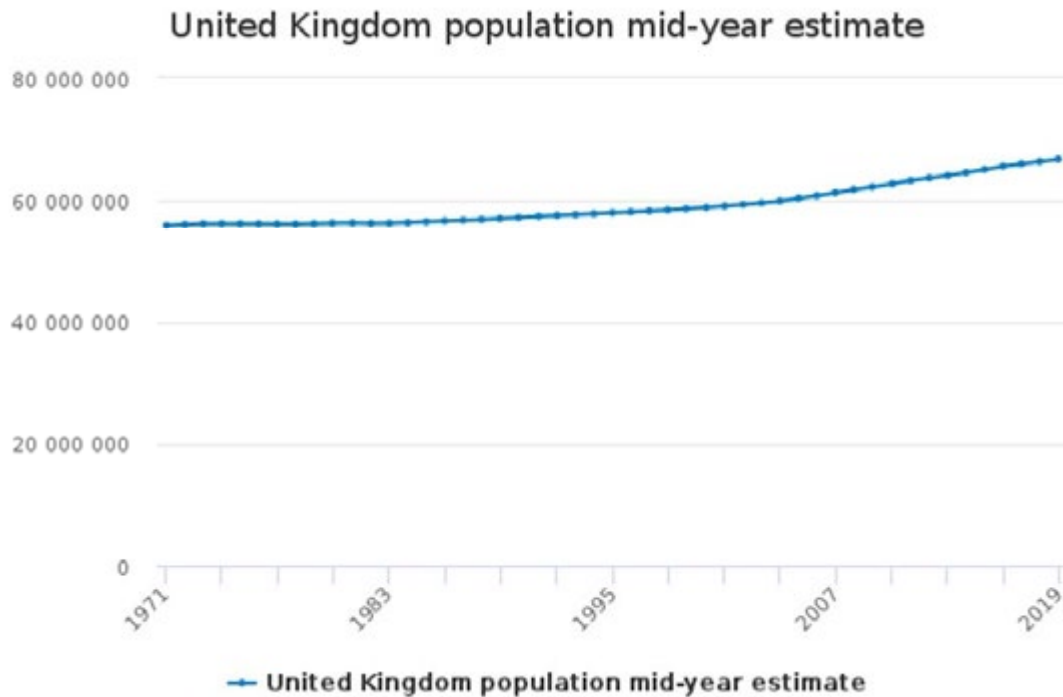


Figura 2. Estimación de mitad de año de la población del Reino Unido. Fuente. Office for National Statistics.

A lo largo de su historia, el comercio inglés, antes de ser atlántico, era esencialmente europeo. De hecho, una vez lanzada a su aventura más allá de los confines europeos, la relación comercial con el continente mantenía un peso importante para los ingleses y escoceses también.

Con el fin de la era colonial e imperial, el comercio británico se reorientó de nuevo a Europa, pero diversificando sus fuentes y nexos transoceánicos, que impulsaron el concepto de *city* londinense bajo un proceso de internacionalización que hizo prosperar a la ciudad del Támesis bajo una vocación global de marcado carácter internacional.

El Reino Unido ha estado dentro y fuera de Europa a la vez, desde que decidieron adherirse a un proyecto económico europeo del que desconfiaban, pero no querían perder la oportunidad de influir y determinar en función de sus propios intereses, que en muchas ocasiones no se han alineado con el objetivo común del espíritu continental.

Los británicos han querido participar del banquete, pero sin ayudar a poner la mesa; han querido contribuir a la elección del menú, sin ir a la compra; y han querido sentarse en el

mejor sitio por el hecho de ser británicos, a la espera de que otras naciones les sirvieran los platos.

Durante todo este tiempo, la influencia y participación del Reino Unido en las instituciones y toma de decisiones europeas ha permitido inferir estratégicamente intereses terceros sobre las decisiones internas en Bruselas.

El alineamiento británico con los intereses estadounidense forma parte de la forma de entender la política internaciones por parte de Londres, que necesita el paraguas del poder que la Casa Blanca ejerce a nivel global para prolongar su presunto estatus de potencia internacional y nación clave, al margen de Europa, Bruselas y las instituciones de la UE, a la hora de afrontar los desafíos geopolíticos mundiales.

El freno británico al desarrollo de Europa como potencia alternativa a Estados Unidos o China en la economía mundial ha sido constante desde su primer día en las instituciones europeas.

La actual situación vivida como consecuencia de la pandemia del SARS-CoV-2 pone de manifiesto los efectos que la política británica ha dejado en Europa. La Unión Europea carece en 2021 por completo de competencias en materia sanitaria.

Esta situación es el resultado directo del bloqueo absoluto del Reino Unido a la creación de una Agencia del Medicamento Europea con plenas competencias. Hoy en día contamos con tal agencia, pero carente de cualquier poder real para imponer a los Estados miembros una acción coordinada, mientras los muertos se cuentan por cientos de miles a nivel europeo.

La zancadilla británica ha contribuido a que hoy la Unión Europea no posea las herramientas necesarias para afrontar una pandemia, que ha generado la mayor crisis sanitaria de la historia y que pone de rodillas a la economía del continente.

El tira y afloja con motivo de la producción y suministros de la vacuna contra el coronavirus con el Reino Unido es una muestra clara y evidente de lo que le espera a la Unión Europea en sus futuras negociaciones.

El exmiembro de la Unión ha pasado de ser una piedra en el zapato a convertirse en un peñón que bloquea y dificulta el paso de Europa al escenario geopolítico global.

Londres ha estado en Europa sin aceptar la moneda única o la libre circulación de sus ciudadanos. Las últimas décadas reflejan perfectamente la dualidad de la posición

británica respecto a Europa, continente al que pertenecen por geografía, pero que ven como elemento periférico y distante, caracterizado por una doble personalidad de unión y separación que han determinado una escisión que abre toda una época llena de desafíos y nuevas sombras para una Unión Europea.

Ahora, el Eurogrupo es más pequeño y está más debilitado que nunca, precisamente en un momento clave que marcará la evolución de los equilibrios de poder de la primera mitad del siglo XXI.

El reto que la Unión Europea tiene ante sí marcará su posición en un mundo que evoluciona, económica, social y políticamente, hacia un futuro donde Europa carece de fuerza para competir de igual a igual con dos potencias como China y Estados Unidos.

Reino Unido ha sido una piedra en el zapato de la política europea a la hora de potenciar a la Unión como ente supranacional, capaz de reafirmar su posición en el panorama internacional.

Ahora, con el Brexit completado, Londres no necesita máscara para ocultar sus distantes intereses respecto a Bruselas. El incumplimiento del protocolo sobre Irlanda, incluido en los acuerdos firmados el 24 de diciembre de 2020, entre la Unión Europea y el Reino Unido, es un preámbulo del futuro de la relación entre Bruselas y Londres.

Europa tiene ante sí, más que un socio comercial, un nuevo reto a la hora de tejer una red de alianzas y estrategias internacionales para abordar los retos geoeconómicos y geopolíticos de la década de los 2000 del siglo XXI.

Conclusiones

Quizá uno de los mejores términos que definen la relación de amor-odio entre el Reino Unido y la UE es el concepto de bloques, puesto que más que países unidos en un proyecto común, en ocasiones la turbulenta relación ha sido más parecida a una política de bloques que de naciones. Al fin y al cabo, como apuntaba de Gaulle, el Reino Unido en sus acciones no siempre ha respondido a sus propios intereses al ser, en ocasiones, un brazo ejecutor o cómplice de las políticas estadounidenses en materia de política y seguridad internacional.

El enfoque estratégico británico ha estado predominantemente alineado con Washington, tanto en sus capacidades militares como en sus esfuerzos diplomáticos. Sus objetivos para aplicar dicha política han sido⁸:

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

Desde Londres se ha vendido a la UE como un ente rival, casi hostil, que amenazaba los intereses de su país.

Este ha sido uno de los argumentos de los euroescépticos a la hora de jugar y llegar a la psique de la ciudadanía, que ha caído en el viejo truco del populismo más antiguo, exacerbando un nacionalismo y una identidad británica grabada a fuego en el ADN de la ciudadanía y clase política.

Ni la era digital, ni las redes sociales, ni mucho menos la globalización, han conseguido apagar el sentimiento nacional y la reminiscencia imperial del carácter de los británicos.

Como si la Rusia de Vladimir Putin se tratara, el Reino Unido se ha vendido un Brexit como solución y retorno a un pasado glorioso, precisamente la misma estrategia que desde el Kremlin se ejerce para justificar ciertas acciones y sacrificios en favor de un retorno de la grandeza simbólica de la extinta Unión Soviética, respecto a su posición e influencia mundial.

La salida del Reino Unido de la Unión Europea genera un futuro incierto tanto para Londres como para Bruselas, afectando a todo el proyecto europeo en medio de la crisis provocada por la pandemia, que desafía los equilibrios internos e internacionales de la UE derivados de la crisis sanitaria y económica.

Pero el aspecto más negativo de esta situación, pese al acuerdo de salida y los arreglos comerciales que permiten cierta normalidad momentánea en los intercambios

⁸ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *La Autonomía Estratégica de la Unión Europea y la visión de Estados Unidos*. Documento de Análisis IEEE 29/2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA29_2019JOSPON_EEUU.pdf (Fecha de la consulta: 18/2/2021).

económicos y el flujo de mercancías y negocios, pasa por la geopolítica que el Brexit deja tras de sí a Europa (esa sin el Reino Unido).

La salida del Reino Unido de la UE llega en el peor momento posible y en plena pandemia.

Esta década, Europa se enfrenta a una revolución tecnológica para la que la suma cuenta más que las escisiones, especialmente cuando estas traen consigo un nuevo e incómodo competidor a pocos kilómetros de tus fronteras.

El reto europeo es mayor si cabe que la era de industrialización: el futuro vendrá dominado por las nuevas tecnologías, la economía 4.0 y la descarbonización de la economía, que marcarán la economía pos-COVID.

Si la UE no muestra su fortaleza frente a quienes no desean que esta surja, será difícil que la UE pueda resistir una competencia global de escala mundial, donde China, India, Estados Unidos y Rusia están, en ciertas materias y tecnologías, más avanzados y mejor preparados que los países del bloque europeo.

*Iván Martín y Ladera**

Profesor titular del Departamento de Econometría
Universidad de Castilla-La Mancha

El Mekong, el río de todos los conflictos

Resumen:

El agua es un bien escaso y preciado en el Sudeste Asiático, por lo que el Mekong, con sus 4800 km de longitud, es considerado una fuente de vida para los países ribereños. Alrededor de 60 millones de personas que viven en el sur de China, Birmania, Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam dependen en mayor o menor medida de esta vía fluvial para alimentarse, desplazarse, comerciar y relacionarse. Sin embargo, la gestión compartida de sus recursos y la explotación energética de sus aguas también son motivo de tensiones y desacuerdos, y enturbia las relaciones entre los países ribereños, que podrían verse envueltos en un conflicto.

Palabras clave:

Mekong, Lancang, China, Birmania, Laos, Camboya, Tailandia, Vietnam, CRM, CLM.

***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 Mekong, the river of all conflicts

Abstract:

Water is a scarce and precious commodity in Southeast Asia, so the Mekong River, with its 4,800 km in length, is considered a source of life for riverside countries. Around sixty million people living in southern China, Burma, Laos, Thailand, Cambodia, and Vietnam depend on this waterway to feed, move, benefit, and socialize. However, the shared management of its resources and the energy exploitation of its waters is a source of tension and disagreement, and it clouds the relations between the riverside countries, which could be involved in conflict.

Keywords:

Mekong, Lancang, China, Myanmar, Lao, Cambodia, Thailand, Vietnam, MRC, MLC.

Introducción

Songkran es el nombre con que se conoce la celebración del año nuevo tradicional en Tailandia. Su celebración, el 13 de abril, coincide con el inicio de la temporada de lluvias. Es un día de celebraciones en el que los tailandeses acuden a los templos a bañar a Buda en una ceremonia que representa la purificación y desprenderse uno mismo de los pecados y la mala suerte, pero también la petición de que las lluvias monzónicas sean abundantes y propicien una buena cosecha de arroz. Unos rituales que con el paso del tiempo han derivado en celebraciones multitudinarias en los que la muchedumbre sale a la calle a rociar con agua a familiares, vecinos y viandantes en señal de buena suerte. Unos festejos que también se celebran en otros países del Sudeste Asiático, como Laos, Birmania y Camboya, y que reflejan la importancia que se concede al agua en esta región.

Pero el agua no es solo motivo de alegría y entusiasmo, también es un foco de disputas y tensiones debido al protagonismo que tiene el Mekong, principal fuente de vida para los países de esta parte de Asia. Alrededor de 60 millones de personas que viven en el sur de China, Birmania, Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam dependen, en mayor o menor medida, de sus aguas para alimentarse, desplazarse y comerciar. Unos recursos hídricos compartidos, cuya gestión es motivo de tensiones por su valor económico y estratégico que podrían derivar fácilmente en un conflicto debido a unos intereses nacionales dispares y a la influencia que ejerce China en la región.

Y es que el Mekong, con sus 4880 km y una cuenca de más de 800 000 km², es una enorme fuente de vida que ningún país ribereño quiere perder, y por ello es motivo de recelos y disputas entre los Estados vecinos. Conocido como Lancang en China, el Mekong nace en la cordillera del Himalaya, en la región china de Tíbet, y serpentea por Birmania, Laos, Tailandia y Camboya, antes de desembocar en el sur de Vietnam, en lo que se considera como uno de los mayores deltas del mundo. Un paraje donde el río se ramifica en múltiples canales que irrigan esa parte de Vietnam conocida con el nombre de Cuu Long, o 'río de los nueve dragones'.

El valor añadido de esta vía fluvial es ingente y eso lo ha llevado a convertirse en objetivo prioritario de explotación de los seis países que atraviesa, así como un potencial foco de enfrentamientos en materia de seguridad similar al del mar Meridional de China. Unas disputas provocadas por el hecho de que se trata de la segunda vía fluvial del mundo

con mayor diversidad, después del Amazonas; genera la mayor producción pesquera del planeta y en su cuenca se cultiva arroz suficiente para alimentar a 300 millones de personas. Cinco veces más que la población que habita en su cuenca. Factores, todos ellos, a los que hay que agregar su enorme potencial como fuente de energía hidroeléctrica, el verdadero origen de todas las tensiones en la región.

Así, de forma involuntaria, estas aguas no solo aportan desarrollo económico, sino que también avivan las desavenencias entre los países de la zona, ávidos por sacar el máximo rendimiento del río. China ve en él una fuente inagotable de energía para su voraz desarrollo económico y no duda en aprovecharlo. Laos, el único país del Sudeste Asiático sin salida al mar, pretende explotarlo con el objetivo de convertirse en «la batería del sudeste de Asia» y vender su energía a otros países. Una iniciativa que pretende aprovechar el país más desarrollado de la zona, Tailandia, que financia buena parte de los planes laosianos. Un reparto de papeles donde Vietnam y Camboya son los grandes perjudicados al sufrir la sobreexplotación del río aguas arriba. Birmania, con sus propios problemas internos y de economía en desarrollo, queda prácticamente fuera de juego y en manos de su principal inversor, China.

Se trata de un esquema regional que ha impulsado a diversos observadores internacionales a señalar el río Mekong como el próximo mar Meridional de China, en términos de tensión política emergente. El analista independiente Eugene Chow no titubeó en señalar en el 2017 que el plan de construcción de presas hidroeléctricas que llevaba a cabo China en la parte alta del río «le permiten retener a una cuarta parte de la población mundial como rehén sin disparar un solo tiro».

La diplomacia de la llave de paso

La afirmación de Chow no era baladí. Hasta ahora, China ha construido un total de once presas y tiene planes para construir ocho más en el tramo superior del río, entre Laos y Camboya, donde sus aguas bañan las tierras del gigante asiático. Una iniciativa que, además de proveer energía a la segunda economía de planeta, proporciona a Pekín una gran capacidad de influencia sobre los países de la zona. Y es que, con la construcción de presas en la parte alta del río, las autoridades chinas se han adueñado del control del flujo de agua a las naciones río abajo. Una capacidad de presión que podría utilizar, llegado el caso, para devastar las economías agrícolas de esos países y crear una

escasez de alimentos en caso de conflicto, acarreando graves consecuencias no solo para el país afectado, sino también para toda la región.



Figura 1. Mapa con las represas en funcionamiento, en construcción y planificadas en el curso del río Mekong. Fuente. Stimson.

Asimismo, Pekín podría aprovechar esa capacidad de persuasión para favorecer o sancionar a sus vecinos en función del apoyo que le prestasen. Así, por ejemplo, los países que compartieran sus planteamientos se verían premiados, mientras que serían castigados aquellos que se oponen a sus políticas expansionistas en la región, como pueden ser sus reivindicaciones en el mar Meridional de China o sus planes de la nueva Ruta de la Seda. Una estrategia que bien se podría definir como la diplomacia de la llave de paso.

Este es un horizonte que inquieta en Washington, tal y como reflejó el ex secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, en una reunión con los países de la región en agosto de 2019, «Estados Unidos observa con preocupación una ola de construcción de represas río arriba que concentra el control sobre los flujos río abajo», advirtió a los representantes de esas naciones. Una reflexión que pone de manifiesto el interés norteamericano en no perder influencia en esa parte del planeta, una voluntad que impulsa a través de su estrategia Indo-Pacífico para contrarrestar la creciente presencia china en la zona. Una meta nada fácil de alcanzar, dada la creciente asertividad del gigante asiático en la región y la política de repliegue que llevó a cabo la Casa Blanca durante el mandato de Donald Trump.

La vulnerabilidad de los países ribereños del Mekong respecto a las represas chinas afloró con toda su crudeza en el año 2016, cuando se vieron obligados a reclamar a Pekín que liberara más agua para aliviar la dura sequía que padecían. Las autoridades chinas lo hicieron, pero el incidente desveló el control que ha desarrollado el gigante asiático sobre esta vía fluvial.

Fue un episodio que impulsó a varios analistas internacionales a alertar acerca del control del coloso asiático sobre la cuenca del Mekong. Uno de ellos fue el profesor de estudios estratégicos, Brahma Chellaney, quien no titubeó en señalar que, en el futuro, Pekín podría utilizar el agua como moneda de cambio para sus intereses: «La próxima vez, China bien podría exigir algo a cambio, y un país desesperadamente sediento tal vez no pueda negarse. En resumen, China podría utilizar sus represas para convertir el agua en un arma», y advirtió que «a medida que las sequías son más frecuentes y severas, la red de presas concede a China una mayor influencia sobre los países que se hallan río abajo».

No fue esa, sin embargo, la única ocasión en que China impuso sus prioridades a los países vecinos. A principios de 2019, las autoridades chinas abrieron las compuertas de la presa Jinghorn para tareas de mantenimiento sin avisar y causaron inundaciones en Laos y Tailandia, así como la destrucción de cultivos y pesquerías. Luego, cuando cerraron las compuertas para rellenar el embalse, provocaron el efecto contrario y los niveles de agua cayeron a niveles mínimos. Debido a que esos trabajos se llevaron a cabo cuando una sequía azotaba el Sudeste Asiático, el caudal del río cayó a sus niveles más bajos en décadas, lo que llevó a los países de la región a apelar nuevamente a Pekín para liberar más agua.

Las autoridades del gigante asiático rechazan las acusaciones sobre sus pretensiones de convertir el control sobre el Mekong en un arma y subrayan su voluntad de colaborar en el desarrollo de la región. No obstante, subsiste una creciente inquietud entre los países ribereños sobre el comportamiento de Pekín. Vietnam es el más preocupado. No en balde es el país con quien mantiene unas relaciones más tensas debido al contencioso territorial por la soberanía de las islas Paracelso y Spratly en el mar Meridional de China. Hanoi teme que la «diplomacia de cañoneras» que esgrime Pekín en el mar Meridional de China se convierta en «diplomacia de la llave de paso», en el Mekong.

La batería del sudeste de Asia

Pero si hay un país en el Sudeste Asiático sin recursos y que esté atado de pies y manos respecto a China, este es Laos. El único Estado de la zona sin salida al mar bien se puede afirmar que depende del gigante asiático, ya que su deuda soberana con la segunda potencia mundial equivale a alrededor del 65 % de su PIB. Una situación asfixiante para el pequeño país sin litoral, generada por los compromisos que ha adquirido durante casi dos décadas con Pekín en materia de construcción de numerosos proyectos hidroeléctricos y de infraestructuras, las últimas relacionados con la nueva Ruta de la Seda. Según la prensa oficial laosiana, China es el principal inversor extranjero, con cerca de 800 proyectos en marcha por valor de 12 000 millones de dólares, según cifras del año 2019.

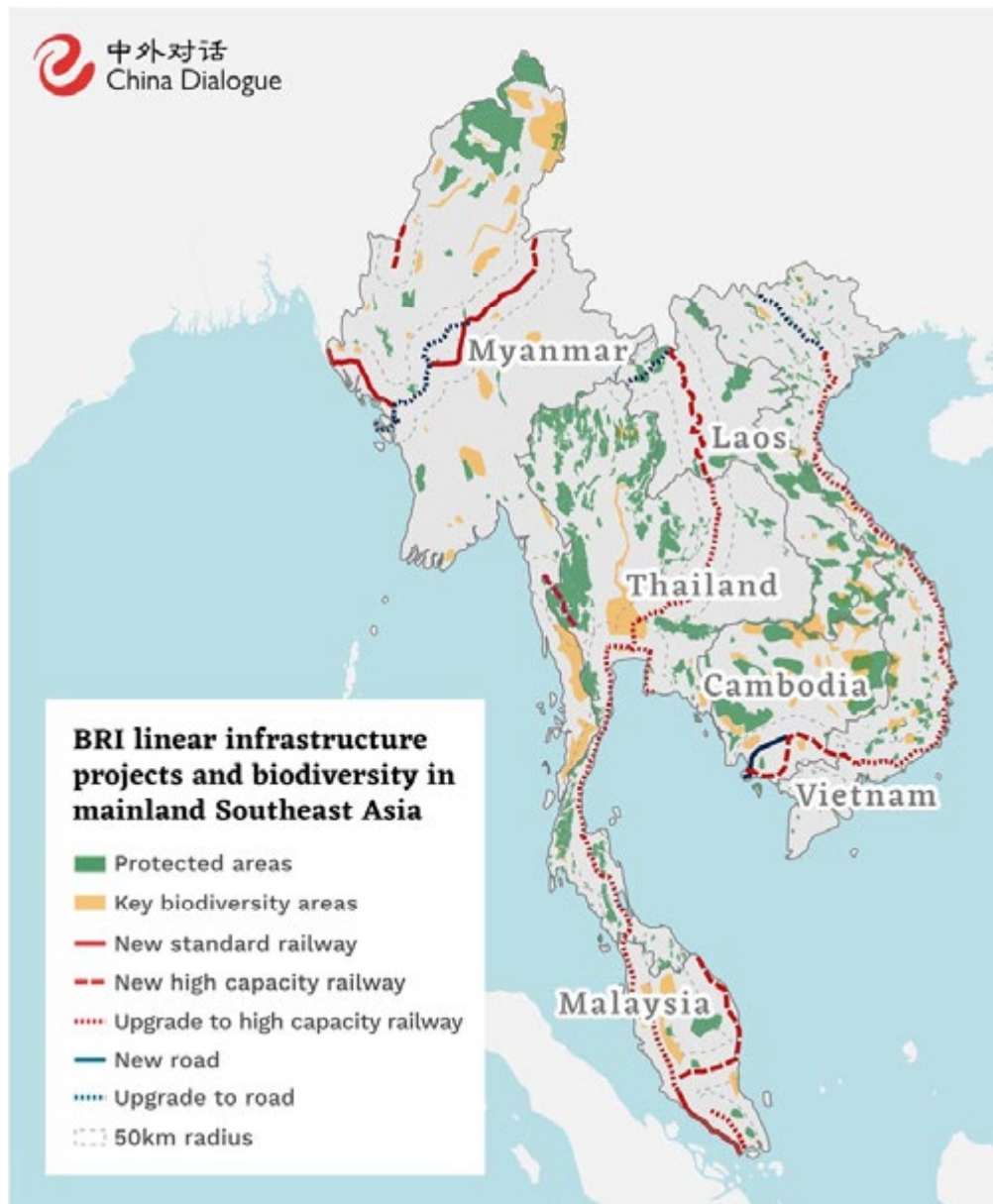


Figura 2. Mapa de los proyectos de infraestructura de la nueva Ruta de la Seda de China en el sudeste de Asia y las áreas clave de biodiversidad en esa región. Fuente. China Dialogue.

La influencia de Pekín sobre Vientián no es nueva, pero sí ha aumentado de forma considerable en los últimos años. Ha crecido en paralelo al poderío económico del gigante asiático, debido especialmente a que las nuevas infraestructuras con la provincia china de Yunnan han abierto la región a un flujo de inmigración e inversiones del coloso asiático. Un aluvión de miles de millones de yuanes que han impulsado a Laos a salir de la órbita de Vietnam, su aliado tradicional, en favor de China.

Los planes del gigante asiático tienen su lógica. Laos no tiene salida al mar, pero su situación geográfica lo hace estratégicamente importante, al estar situado en el corazón del sudeste de Asia. Además de poseer importantes yacimientos minerales por explotar, cuenta con el valor añadido de que el río Mekong lo atraviesa de norte a sur y constituye una importante vía de transporte fluvial. Y a ello suma que su territorio es fundamental para asegurar el acceso de China, a través de carreteras y líneas de ferrocarril de alta velocidad, a todos los países del Sudeste Asiático y al océano Índico, a través del mar de Andamán, al sur de Birmania.

Conscientes de esa valiosa posición estratégica, las autoridades laosianas decidieron apostar hace prácticamente dos décadas por la energía hidroeléctrica como principal fuente de desarrollo económico del país. Un envite apoyado por los estudios de la Comisión del Río Mekong (CRM), compuesta por Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam, que en los primeros años 2000 estimaba que dichos países obtendrían unos considerables beneficios económicos de la construcción de presas a lo largo del Mekong. Desde entonces, el Gobierno de Vientián decidió transformar Laos en «la batería del sudeste de Asia» mediante la construcción de 100 presas hasta el año 2030, de las cuales 78 ya están en funcionamiento, en el Mekong y en sus afluentes.

Los dirigentes laosianos apostaron fuerte y decidieron no escuchar a los expertos de la CRM que, en el año 2010, les recomendaron aplicar una moratoria de diez años en la construcción de presas. El resultado de esa apuesta es el fuerte endeudamiento de Laos, además de contar con un exceso de producción eléctrica que no encuentra compradores. Una situación que no les ha impedido proseguir con sus planes de construcción de nuevos embalses con el objetivo de asegurar su futuro financiero a través de la venta de electricidad al extranjero, sin tener en cuenta los daños medioambientales y socioeconómicos que puedan provocar estos proyectos en la agricultura y la pesca de la región, además de obligar a pueblos enteros a emigrar a otros parajes.

Pero el horizonte es cada vez más sombrío para Laos. Especialmente después de que Camboya y Tailandia modifiquen sus políticas de explotación del Mekong tras escuchar las reivindicaciones de científicos, pescadores y medioambientalistas. Así, en marzo del 2020, Camboya anunció que no construiría ninguna represa más durante los próximos diez años con el objetivo de preservar la biodiversidad de la cuenca del Mekong. Tailandia, a su vez, advirtió a finales de este mismo año que se negaría a comprar electricidad de una nueva presa planificada por Laos, debido al fuerte impacto

medioambiental y a que el país tenía ya un exceso de oferta energética y ya no necesitaba comprar más megavatios a Laos.

Estos últimos reveses han complicado los planes del «país de un millón de elefantes» — como se conoce a Laos— y provocado tensiones con sus vecinos. En poco tiempo, el Gobierno de Vientián se ha visto al borde del impago de su deuda debido a la reducción de ingresos provocada por sus dificultades para vender su electricidad y la pandemia de la COVID-19, que ha hundido la industria turística y ha asfixiado sus remesas exteriores. Un abismo al que se ha asomado debido a su alto nivel de endeudamiento, del orden del 65 % del PIB, y a la reducción de las reservas del país, valoradas en 860 millones de dólares a mediados de 2020, una cifra insuficiente para cumplir con las obligaciones del pago de una deuda que supera los 1000 millones de dólares anuales hasta 2024 y que, en total, supera los 12 000 millones de dólares. Una cifra enorme en comparación con su PIB, que se sitúa en torno a los 18 000 millones de dólares.

No obstante, su endeudamiento no parece haber alcanzado todavía el punto máximo. Muchos analistas apuntan a que el país es víctima de la trampa de la deuda y se verá obligado a contraer nuevas obligaciones financieras con sus acreedores, al haber decidido impulsar varios proyectos englobados en la iniciativa china de la nueva Ruta de Seda, financiados por el Banco Asiático de Inversión e Infraestructuras (AIIB) promovido por Pekín. Un ejemplo de ello es la decisión del Gobierno laosiano de ceder el control de la empresa estatal de electricidad —con una deuda estimada en 8000 millones de dólares— a una empresa china, en septiembre de 2020, con el fin de reducir los números rojos.

Una situación de asfixia financiera que puede empeorar, debido al coste del proyecto de ferrocarril de alta velocidad que debe unir la capital, Vientián, con la frontera china. Una iniciativa cuyo presupuesto de 6200 millones de dólares, financiado en su mayor parte por entidades chinas, podría aumentar considerablemente debido al terreno montañoso del largo país asiático, lo que contribuiría a incrementar todavía más la deuda laosiana.

No obstante, a pesar de este lúgubre horizonte financiero, el Gobierno de Laos ha anunciado recientemente que seguirá adelante con sus planes de construcción de nuevas represas hidroeléctricas, ejecutadas por empresas chinas. Una actividad que permite a dichas compañías compensar la disminución de oportunidades en su país debido a la ralentización económica y a Vientián mantener una relación fluida con Pekín,

ante el temor de que China decidiera cortar los flujos de agua al país si no puede seguir adelante con sus planes en Laos, lo que conllevaría una grave desestabilización social en ese país.

El aliado incondicional de Pekín

Laos no es, sin embargo, el único país del Sudeste Asiático supeditado a Pekín. Camboya es el otro gran aliado incondicional del coloso asiático en la región. Durante años, las empresas del gigante asiático han contribuido a levantar la economía de este país bañado por el Mekong y devastado por décadas de conflictos bélicos internos y con los países vecinos. Una iniciativa que incluye la construcción del 70 % de sus puentes y carreteras, así como de varias plantas hidroeléctricas, que suministran cerca del 50 % de la energía nacional y contribuyen a paliar el problema crónico de la falta de electricidad en el país.

A cambio, el Gobierno camboyano compensa esta financiación china con materias primas y una fidelidad política inquebrantable a Pekín. Phnom Penh suministra al gigante asiático alimentos, petróleo y otras materias primas, a lo que se suma un apoyo geoestratégico. Un compromiso que implica la posibilidad del arrendamiento del puerto de aguas profundas de Sihanoukville, lo que le asegura a China una salida al océano Índico, además de la garantía de que Camboya, junto a Laos, impedirá cualquier iniciativa que pudiera impulsar la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) en detrimento de los intereses chinos. Una situación que ya se ha dado en el pasado, cuando esta organización pretendió exigir a Pekín una salida negociada al contencioso que mantiene con varios países en el mar Meridional de China y, más recientemente, por la gestión de la pandemia del coronavirus.

Pero, a pesar de su afinidad con China, Laos y Camboya mantienen serias diferencias respecto a la explotación del Mekong. Phnom Penh critica la política de sobreexplotación del río por parte de Vientián, debido a los efectos perniciosos que tiene en su territorio, ya que el 90 % de los 16 millones de camboyanos viven en torno a esa vía fluvial.

Son quejas lógicas. Cualquier variación de la cantidad o calidad del agua puede tener unos efectos desastrosos para los sectores de la agricultura y la pesca camboyanos. Una situación que ya sufrieron cuando, en julio de 2019, el caudal del Mekong cayó al nivel más bajo de su historia, lo que alarmó a las autoridades de Phnom Penh ante la

amenaza que supone para la fertilidad de la zona. Unos campos y unas aguas que ya padecen, además, los estragos provocados por el cambio climático y la construcción de embalses río arriba, que altera la biodiversidad de la cuenca del Mekong.

Es esa suma de factores lo que impulsó, a principios de 2020, al Gobierno del primer ministro Hun Sen a descartar la construcción de nuevas represas hidroeléctricas en la corriente principal del Mekong. Una iniciativa que forma parte de una moratoria hasta el año 2030 y que tiene como objetivo preservar la frágil biodiversidad de una vía fluvial seriamente amenazada por los numerosos proyectos de desarrollo que alberga su cuenca.

Con esta decisión, Camboya se suma a las peticiones de Vietnam y de Tailandia, a Laos para aparcar sus planes de construcción de nuevas represas y evitar así provocar así daños irreparables en la cuenca del Mekong.

Tailandia cambia de bando

Tailandia, la segunda economía más poderosa del sudeste asiático, tiene a su vez intereses particulares en el río Mekong. Ávida de energía para su desarrollo económico y consumista (Bangkok, una de las principales metrópolis de la región, consume más electricidad que todo el noreste del país), ha financiado durante años la construcción de presas en Laos. Desde 2020, sin embargo, se ha convertido en el país que más presiona al Gobierno laosiano para que modifique sus planes y ponga fin a su carrera por convertirse en «la batería del Sudeste Asiático». Una demanda difícil de ser recogida por el régimen de Vientián, que ha supeditado el desarrollo del país a la explotación del Mekong.

El antiguo reino de Siam ha decidido dejar de ser, junto a China, la principal fuente de financiación de los planes energéticos laosianos debido a los crecientes problemas económicos y sociales que le causaban las iniciativas del vecino del este. El Gobierno de Bangkok comunicó a Vientián que no le compraría más megavatios de la central hidroeléctrica que Laos está construyendo al otro lado de la frontera tras revisar sus necesidades energéticas y concluir que el país tenía un exceso de suministro de electricidad. Una decisión en la que influyeron las protestas de los tailandeses por el impacto medioambiental de este y otros proyectos a lo largo de los 800 km de frontera

fluvial que comparten ambos países, así como el alto coste de estos planes en tiempos de recesión económica provocada por el coronavirus.

En esa negativa tuvo también un papel importante la catástrofe de la presa de Xepian-Xe Nam Noy, en la provincia laosiana de Attapeu, de julio de 2018. La presa en construcción cedió y 5000 millones de metros cúbicos de agua destruyeron seis poblaciones situadas a escasos kilómetros de la frontera con Camboya y Vietnam. El accidente se cobró la vida de al menos 40 personas, más de 1000 fueron dadas por desaparecidas y 6600 más perdieron su hogar y todas sus pertenencias. Un desastre que impulsó a los miembros de la CRM a ser extremadamente exigentes con Laos en sus trabajos de supervisión de las nuevas represas.

Esta catástrofe también influyó en el descarte, por parte del Gobierno tailandés, en febrero de 2020, de un proyecto liderado por China para dragar y abrir un tramo poco profundo y rocoso del Mekong a lo largo de la frontera entre Tailandia y Laos. Una negativa que agrietó las relaciones entre Pekín y Bangkok.

Los planes del gigante asiático consistían en la conversión de un tramo de rápidos del río para hacerlo navegable para buques de carga. Pretendían así dar salida a los barcos cargados de mercancías desde la provincia china de Yunnan, sin salida al mar, a las rutas comerciales marítimas del mar Meridional de China. Un proyecto que inquietaba a las autoridades tailandesas, que temían que el Mekong se transformase en un corredor industrial fluvial donde las grandes empresas obtuvieran unos beneficios enormes respecto a los medios de vida locales.

El último de la fila

La realidad es que todos los países ribereños consideran el Mekong como un elemento fundamental para su desarrollo, pero para Vietnam, el segundo productor mundial de arroz, esta vía fluvial es especialmente importante. Su delta tiene un valor estratégico primordial, tanto para su desarrollo económico como para la seguridad y defensa nacionales. Sus 3,9 millones de hectáreas de superficie configuran el principal centro de producción industrial del país, además de albergar a un total de 13 ciudades y provincias vietnamitas, incluida la ciudad de Ho Chi Minh, la antigua Saigón, considerada la capital económica del país.

Un cúmulo de factores que impulsa a las autoridades de Hanoi a ser especialmente sensibles a todo lo que suceda aguas arriba del Mekong. Les inquieta, en este sentido, la enorme cantidad de presas que han construido todos los países vecinos, y que afecten a sus arrozales, cuya producción superó los 13 millones de toneladas en la zona del delta en 2020. Una serie de centrales eléctricas que han contribuido, por otra parte, a reducir la resiliencia hidrológica del delta del Mekong y la capacidad de sus agricultores para aprovechar al máximo las variaciones medioambientales de la zona.

Actualmente, Vietnam observa con preocupación como la explotación desaforada del Mekong y los efectos del cambio climático perjudican sus intereses nacionales. Sus expertos consideran que la multitud de presas construidas disminuye los niveles de agua del río, lo que provoca la intrusión de salinidad y sedimentos procedentes del mar que merman, a su vez, los nutrientes del lecho del delta, con sus correspondientes efectos sobre la biodiversidad de la región.

Sin embargo, a las autoridades vietnamitas no les preocupa solo el impacto económico de la construcción de represas en la parte alta del Mekong. Lo que de verdad les inquieta es la influencia que puedan tener en su esquema de seguridad, ya que el control del caudal del Mekong recae en China, el país que se halla más aguas arriba del río y con el que Vietnam mantiene unas complejas relaciones. Por una parte, Hanoi sostiene una dura pugna con Pekín por la soberanía territorial de las islas Paracelso y Spratly en el mar Meridional de China, con escaramuzas en alta mar incluidas, pero, por otra parte, el gigante asiático es el principal socio comercial de Vietnam, quien a su vez no quiere enemistarse con su vecino del norte, porque teme que le aplique medidas de retorsión si no se aviene a sus intereses. Un problema complejo de resolver para la diplomacia vietnamita.

Conclusiones

El destino de la cuenca del río Mekong y de sus Estados ribereños está por escribir. No obstante, en esta región del Sudeste Asiático se dan todos los componentes para que estalle un conflicto, si los países que bañan sus aguas no son capaces de ponerse de acuerdo en torno a un beneficio común. Un consenso nada fácil de alcanzar, ya que unos buscan la simple explotación de esta vía fluvial para favorecer su desarrollo económico y otros pretenden frenar ese aprovechamiento para no empobrecer a sus comunidades

locales dedicadas a la agricultura y la pesca, ni deteriorar más el medio ambiente de la zona.

Unos factores, en definitiva, que revelan que el Mekong contiene todos los elementos imprescindibles para avivar un posible conflicto, como son la gestión compartida de un bien necesario y escaso, como es el agua, y la existencia de diversos países con intereses contrapuestos.

Un escenario agravado, además, por la presencia de dos organizaciones regionales que pugnan por la supremacía. Una es la Comisión del Río Mekong (CRM), creada en 1995 para el desarrollo económico de la cuenca y la gestión de sus recursos e integrada por Laos, Camboya, Tailandia y Vietnam. La otra es la Cooperación Lancang-Mekong (CLM), impulsada por China en 2016 y centrada en la cooperación para el desarrollo económico a partir de la financiación del gigante asiático. De su voluntad de colaboración depende el futuro de toda la región, aunque una cosa es segura, y es que el Mekong es el principal foco de tensión regional y su protagonismo es determinante para el Sudeste Asiático.

*Isidre Ambrós**

Periodista

Corresponsal de *La Vanguardia* en Asia-Pacífico en 2008-2018

Armamento radiológico y terrorismo

Resumen:

Todos los grupos terroristas, independientemente de su ideología o motivaciones, buscan continuamente nuevos medios para dañar o atemorizar a aquellos que consideran sus enemigos. Es por ello por lo que, a raíz de las propiedades destructivas que se atribuyen a la radiación, el uso de armamento radiológico ha suscitado el interés de estos grupos desde hace décadas. Dentro de este tipo de armas siempre han destacado especialmente los dispositivos de dispersión radiológica mediante explosivos (RDDe, por sus siglas en inglés), muchas de ellas conocidas coloquialmente con el nombre de «bombas sucias». Este análisis pretende exponer, más allá de erróneas ideas preconcebidas, en qué consisten estos dispositivos y cuál es su auténtico potencial destructivo, incluyendo un resumen histórico del origen de este concepto.

Palabras clave:

Arma radiológica, RDDe, bomba sucia, radiación, disrupción masiva, terrorismo radiológico.

***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.

Radiological weapons and terrorism

Abstract:

All terrorist groups, regardless of their ideology or motivations, continually search for new methods to harm or terrify those they consider their enemies. For this reason, due to the destructive properties attributed to radiation, the use of radiological weapons has aroused the interest of these groups for decades. Within these types of weapons, the Radiological Dispersion Devices by Explosives (RDDe), popularly known as 'dirty bombs', have always stood out especially. This analysis aims to expose what these devices consist of and what their true destructive potential is, beyond erroneous preconceptions. Includes a historical summary of the origin of this concept.

Keywords:

Radiological weapon, RDD, dirty bomb, radiation, mass disruption, radiological terrorism.

La radiación como arma

El término *arma radiológica* suele hacer que incluso aquellos que están versados en la materia evoquen imágenes de la ciudad de Hiroshima o del desastre de Chernóbil, relacionando ese concepto con muerte y destrucción a gran escala¹. Esto se debe a que, en el imaginario popular, existen una serie de prejuicios contra la radiactividad, alimentados por los grandes desastres nucleares de la historia y por una cultura popular deficiente en evidencias científicas, pero muy prolífica en generar información poco objetiva. A esta desinformación tácita hay que añadir una corriente de pensamiento contraria al desarrollo de cualquier tecnología basada en la radioactividad o en la fisión nuclear, y cuya línea de acción está centrada en una visión catastrofista de sus efectos.

Si a ello le sumamos la tendencia de los ciudadanos a dar mayor veracidad tanto a los pronósticos más negativos como a las informaciones más polémicas, se tendrá como resultado que la alarma social ante cualquier evento radiológico (no nuclear), ya sea derivado de un incidente o de un ataque premeditado, será desproporcionada si se compara con los efectos biológicos reales que podría generar². Este desconocimiento es el caldo de cultivo ideal para que, en el caso de un ataque con esta tecnología, cobren especial relevancia los efectos psicológicos que suscitarían en la población, independientemente del número de víctimas que realmente se pudieran imputar a los efectos de la radiación³.

Por esta razón, se considera acertado clasificar este tipo de armas como armas de disrupción (DW, por sus siglas en inglés), en lugar de considerarlas armas de destrucción masiva (MDW, por sus siglas en inglés).

Esto implica que el interés de cualquier grupo terrorista por emplear uno de estos dispositivos no radique en su potencial destructivo, sino en su capacidad de generar una situación de pánico en la sociedad, pudiendo llegar a mermar la operatividad de los

¹ KARAM, Andrew. «Radiological terrorism», *Human and Ecological Risk Assessment*, n.º 11, 2005.

² ACTON, James M.; ROGERS, Marie Brooke; y ZIMMERMAN, Peter. «Beyond the dirty bomb: Rethinking radiological terror», *Survival*, vol. 49, n.º 3, 2007.

³ CASTRO TORRES, José Ignacio. *El futuro de la proliferación NBQR: La sombra del cisne negro*.

Documento de Análisis IEEE 10/2008. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA10-2018_Proliferacion_NBQR_IJCT.pdf

(Consultado: 4/3/2021).

propios servicios de emergencia o, incluso, a degradar la confianza de la población en sus instituciones⁴.

Tecnología prohibida e ineficaz

Pese al carácter eminentemente técnico que se ha buscado en este artículo, es imperativo aclarar que estas armas están tipificadas como prohibidas por la legislación internacional, no existiendo constancia de su uso por ningún ejército, más allá de estudios puntuales.

Teniendo en consideración lo anterior, y atendiendo a un enfoque puramente militar⁵, si se planteara la dotación de armamento radiológico a un ejército regular para su uso en combate, se observaría que:

1. Existen amplias y numerosas restricciones legales y morales, recogidas en tratados y acuerdos internacionales, que impiden su uso a los ejércitos de los países que los han suscrito, que en la práctica son casi todos.
2. Las medidas de protección radiológica, que sería necesario implementar en las cadenas logísticas y de suministro, son inviables en un escenario de conflicto armado, puesto que derivaría en la existencia de un elevado riesgo radiológico para el personal que manipule estos elementos.
3. Los efectos descontrolados de la radiación en las zonas contaminadas implican que el riesgo de afectar a la población civil o al personal militar (propio o aliado) sea inasumible por cualquier ejército regular.

Es por ello por lo que los pocos ejércitos que han estudiado la posibilidad de este tipo de sistemas de armas lo han descartado rápidamente, puesto que su uso en combate convencional implicaría un riesgo que no compensa los potenciales beneficios estratégicos, por no mencionar la vulneración de un amplio compendio de normas, convenios y acuerdos internacionales.

⁴ «Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica 2016.

⁵ ORTEGA GARCÍA, Julio. «Armas radiológicas», *Cuadernos de Estrategia 153* «Proliferación de ADM y de tecnología avanzada», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Imprenta del Ministerio de Defensa, septiembre 2011.

Los dispositivos de dispersión radiológica mediante explosivos (RDDe)

Lo radiológico no es nuclear

El uso de sustancias radiactivas como arma no se restringe únicamente al campo de los dispositivos nucleares, sino que también puede integrarse, a modo de contaminante, en cualquier tipo de dispositivo empleado para su dispersión.

La tendencia a separarlos conceptualmente se deriva de que se pueden distinguir dos tipos de armamento que utilizan sustancias de carácter radiactivo, claramente diferenciados por los mecanismos que emplean y, en consecuencia, por su capacidad destructiva⁶.

En primer lugar, se encuentra el armamento nuclear (N), basado en la liberación de inmensas cantidades de energía, como consecuencia de reacciones nucleares de una masa de material fisible⁷ (plutonio, uranio HEU, etc.). En estos dispositivos la radiación es solo una consecuencia secundaria⁸, pese a que la contaminación puede alcanzar niveles desproporcionados (*fallout*)⁹.

Por otro lado, se debe considerar el concepto de armas radiológicas (R), que se basan en la liberación de contaminantes radiactivos que se diseminan intencionadamente por un área determinada, siguiendo una doctrina de uso similar a la de las armas químicas. Esta dispersión suele plantearse mediante dispositivos explosivos (RDDe, por sus siglas en inglés), siendo su alcance y el daño generado solo una fracción ínfima de lo que se consigue con el armamento nuclear.

Actualmente, estas armas no existen en dotación de ningún ejército del mundo, y solo se plantean su uso algunos grupos terroristas, principalmente islamistas radicales y grupos supremacistas de EE. UU.¹⁰. Muchas de estas organizaciones, destacando Al Qaeda y el Daesh, han manifestado desde hace décadas que, pese a preferir la

⁶ KARAM, Andrew, *op. cit.*

⁷ DRELL, Sidney; PEURIFOY, Bob. «Technical issues of a nuclear test ban», *Annual Review of Nuclear and Particle Science*, n.º 44, 1994.

⁸ GLASSTONE, Samuel; DOLAN, Philip J. «The effects of nuclear weapons», 3.ª ed., U.S. Department of Energy, 1977.

⁹ BRODE, Harold L., «Review of nuclear weapons effects», *Annual Review Nuclear Science*, vol. 18, 1968.

¹⁰ «INTERPOL nuclear trafficking conference looks ahead to 2016 Nuclear Summit», INTERPOL. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2016/INTERPOL-nuclear-trafficking-conference-looks-ahead-to-2016-Nuclear-Summit> (Consultado: 19/1/2021).

capacidad destructiva de un artefacto nuclear, consideran que es más eficiente el uso de RDDe¹¹.

Es habitual que los terroristas consideren que se puede disponer de este tipo de arma sin un amplio conocimiento técnico (*know-how*), aprovechando su experiencia previa en el manejo de explosivos y, simplemente, adosando una cierta cantidad de contaminante radiactivo¹².

No obstante, se puede aseverar que considerar la utilización de los RDDe como si de armas químicas se tratase supone un planteamiento erróneo, como evidenciaron los pocos estudios que se han realizado en esta materia, debido a la escasa letalidad que aportaría el contaminante al efecto del artefacto explosivo¹³. Sin embargo, pese a lo anterior, sí que influye notablemente en las consecuencias del ataque, posponiendo la restitución a la normalidad a causa de las labores de descontaminación y al seguimiento radiológico de los afectados. Esto implica que los efectos del atentado afectarían a la sociedad durante un lapso de tiempo muy superior al de un ataque convencional, amplificando el éxito de los terroristas¹³.

Una historia desconocida

La idea de usar contaminantes radiactivos como arma se empezó a concebir en el contexto del proyecto Manhattan¹³, aunque se descartó en favor de la bomba atómica¹⁴. Sin embargo, la primera vez que se planteó seriamente su uso en un marco estratégico fue durante la guerra de Corea (1950-1953), cuando el general estadounidense McArthur propuso la posibilidad de contaminar con radiación la frontera entre Corea y China con el objetivo de prevenir una maniobra envolvente de este último, aunque afortunadamente nunca se llegó a poner en práctica¹⁵.

Es interesante indicar que los primeros estudios formales sobre el uso de armamento radiológico por un ejército regular se produjeron en la década de 1980 en Irak, motivado por el interés de Sadam Hussein en obtener armas perniciosas que le permitiesen, a bajo coste, eludir las prohibiciones internacionales. Las conclusiones no

¹¹ ACTON, James M.; ROGERS, Marie Brooke; y ZIMMERMAN, Peter, *op. cit.*

¹² SPECTER, Michael. «Chechen Insurgents Take Their Struggle To a Moscow Park», *New York Times*, 24 de noviembre de 1995 (Consultado: 17/3/2021).

¹³ KARAM, Andrew, *op. cit.*

¹⁴ ORTEGA GARCÍA, Julio, *op. cit.*

¹⁵ KARAM, Andrew, *op. cit.*

fueron satisfactorias y el proyecto fue abandonado sin haber alcanzado resultados prácticos¹⁶.

En la década de 1990, ningún ejército del mundo se planteaba ya, de forma seria, el uso de los RDDe en combate; no solo por las prohibiciones internacionales, sino por su escasa efectividad y compleja manipulación. No obstante, despertó la atención de otros actores no estatales, como es el caso de Al Qaeda. La organización terrorista empezó a interesarse por este concepto tras la publicación en los 90 en EE. UU. de una serie de noticias acerca del único atentado con un RDDe que se ha llegado a ejecutar, perpetrado por un grupo checheno que intentó detonar una bomba con una fuente de cesio (Cs-137) en un parque de Moscú, sin éxito¹⁷.

La prensa estadounidense calificó entonces los RDDe como «arma nuclear del pobre» o «bomba sucia», términos que perduran hoy en día en numerosas publicaciones que tratan esta materia, pese a que presentan a las armas radiológicas de forma sensacionalista, propiciando la exageración de su potencial en el imaginario popular.

Desde entonces, los casos en que actores no estatales han intentado desarrollar RDDe con intenciones terroristas se han ido produciendo regularmente, pero siempre con nulos resultados (véase la tTabla 1).

¹⁶ BROAD, William J. «Document Reveals 1987 Bomb Test by Iraq», *New York Times*, 29 de abril de 2001 (Consultado: 25/11/2020).

¹⁷ SPECTER, Michael, *op. cit.*

Año	Lugar	Evento
Junio 2002	Chicago (EE. UU.)	Intercepción de célula de Al Qaeda que planeaba un ataque con RDDe, pese a no disponer aun de material radiactivo.
Diciembre 2002	Nigeria	Sustracción de fuentes de Cs-137. Localizadas posteriormente en Alemania (septiembre 2003).
Mayo 2003	Tiflis (Georgia)	La policía intercepta un intento de contrabando de material con destino Turquía e Irán.
Junio 2003	Bangkok (Tailandia)	La policía impide un intento de venta de Cs-137.
Agosto 2004	Reino Unido	Detienen a un miembro de Al Qaeda que pretendía atentar en EE. UU. y Londres. Aún no disponía de material radiactivo.
Enero 2009	Maine (EE. UU.)	La policía halla muerto a un supremacista que disponía de todo lo necesario para atentar con un RDDe, incluso material radiactivo.
Octubre 2009	Bélgica y Francia	Un físico francés-argelino, investigador del CERN, es detenido por intentar adquirir material radiactivo de parte de Al Qaeda.
Abril 2009	Ternopil (Ucrania)	Detienen a tres personas que pretendían vender 3,7 kg de supuesto Pu-239 (realmente, Am-241).
Julio 2014	Mosul (Irak)	Militantes de ISIS roban 40 kg de uranio natural de la Universidad de Mosul (inútil para un RDDe).
Agosto 2015	Nueva York (EE. UU.)	Detienen a dos supremacistas que pretendían atentar con un RDDe contra la comunidad musulmana y el presidente Barak Obama.

Tabla 1. Incidentes con posibles RDDe en el siglo XXI. Fuentes. P. A. Karam¹⁸, M. Acton¹⁹, *New York Times*²⁰.

El dispositivo y sus efectos

Definir el concepto teórico de un dispositivo de dispersión radiológica por explosivos (RDDe) es razonablemente intuitivo. Consiste en una cantidad de material radiactivo que se proyecta de forma brusca y descontrolada por medio de un artefacto explosivo (Figura 1). Su objetivo es el de contaminar un área determinada, pudiendo afectar a las personas que se encuentren allí, ya sea por el efecto de la explosión o por el de la radiación de la carga proyectada. Al menos así es en teoría.

¹⁸ KARAM, Andrew, *op. cit.*

¹⁹ ACTON, James M.; ROGERS, Marie Brooke; y ZIMMERMAN, Peter, *op. cit.*

²⁰ SPECTER, Michael, *op. cit.*



Figura 1. Configuración típica de un RDDe. Fuente. Elaboración propia.

Generalizando, se puede considerar que un RDDe constituye un evento muy similar a cualquier accidente radiológico, con la característica particular de que el RDDe puede darse en cualquier ubicación, mientras que los incidentes radiológicos convencionales suelen ocurrir en instalaciones concretas, con información específica sobre la sustancia radiactiva, y protocolos de actuación concretos para atajar la emergencia²¹. Por el contrario, frente a un RDDe no se dispone de información previa, y esta suele ser limitada o está condicionada a su obtención por los servicios de inteligencia correspondientes.

De hecho, uno de los principales problemas a los que se enfrentan los primeros intervinientes frente a un evento RDDe consiste precisamente en identificar que se trate de un atentado radiológico, lo que se produciría una vez se han superado las primeras fases de la intervención, habiéndose tratado a las víctimas y al escenario como si fuese un atentado convencional. Esto es debido a que la presencia de la carga radiactiva no contribuye a los daños producidos inicialmente, ni influye en la magnitud de la explosión, como tampoco es detectable organolépticamente.

A consecuencia de lo anterior, se estima que la fuente diseminada puede suponer un riesgo de contaminación interna para las personas que se encuentren en la zona de dispersión, incluso aunque no se hayan visto afectadas por la explosión ni la

²¹ SOHIER, Alain; HARDEMAN, Frank. «Radiological Dispersion Devices: are we prepared?», *Journal of Environmental Radioactivity*, vol. 85, 2006.

diseminación inicial, sin que nadie se percate de ello hasta que se clasifique el ataque como radiológico.

Además, en la atención a las víctimas, los servicios de emergencia deben tener presente que, a las vías habituales de incorporación al organismo (inhalación o ingesta), habría que añadir la contaminación de heridas abiertas por el material que se estaría depositando en los instantes posteriores al ataque.

No obstante, es previsible que el daño producido a las personas por efectos radiológicos no sea más que una fracción del daño físico producido por la detonación de la carga explosiva²². Esto es debido al efecto de «dilución» que sufriría el material radiactivo en la masa de aire en la que se proyecta, distribuyendo el contaminante en fracciones ínfimas.

Aun así, pese al relativamente escaso daño que produciría, el potencial uso de un RDDe despierta un sentimiento de alarma generalizada entre la población, alimentado principalmente por el desconocimiento, la desinformación y el miedo a secuelas médicas a largo plazo (efectos estocásticos).

Una vez gestionado el incidente, evacuadas las víctimas y realizadas las pesquisas policiales oportunas, se procedería a la restitución a la normalidad de la zona afectada. A la reconstrucción y reparación de los daños ocasionados por la explosión habría que sumar el proceso de descontaminación, el seguimiento dosimétrico de los afectados y la gestión de los residuos radiactivos.

²² GIL, Alfredo. «Dispositivos de Dispersión Radiológica Mediante Explosivos (RDDe). Evaluación del Nivel de Amenaza», Trabajo Fin de Máster, Universidad Politécnica de Valencia, 2020.



Figura 2. El camino a un RDDe. Fuente. Adaptación del libro *Securing the bomb 2010*, de M. Bunn²³.

A todas estas consecuencias se suma otra difícilmente cuantificable: las pérdidas económicas provocadas en el área afectada. Esto es especialmente grave si se trata de un área urbana, puesto que las tareas de limpieza son un proceso lento y minucioso incompatible con cualquier actividad comercial o industrial, además de ocasionar

²³ BUNN, Mathew. *Securing the bomb 2010. Securing all nuclear material in four years*, Harvard University, Belfer Center for Science and International Affairs, abril 2010.

pérdidas económicas a medio plazo, puesto que el público tendería a estigmatizar la zona²⁴.

Siguiendo este razonamiento se puede estimar que el objetivo principal, a la hora de atentar con un RDDe, no consistiría en provocar un gran número de bajas, sino en ocasionar un daño económico y social que desgaste la confianza y merme la percepción de seguridad de la población.

Fuentes radiactivas y tráfico ilícito

La obtención del material radiactivo es la base de cualquier atentado radiológico, pero es imposible obtener cantidades suficientes sin recurrir a suministradores ilícitos.

Según la Organización Internacional para la Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés), se define el tráfico ilícito como «la recepción, posesión, uso, transferencia o eliminación de material radiactivo sin autorización». Esta definición es mucho más amplia de lo que entienden de forma genérica las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios de vigilancia aduanera o los propios legisladores²⁵.

No obstante, cabe destacar que no todos los delitos en los que se encuentren involucradas sustancias radiactivas constituyen casos de tráfico ilícito, puesto que la mayoría de los incidentes que ocurren en el mundo consisten en infracciones administrativas, negligencias o sustracciones sin conocimiento de su naturaleza. La definición de la IAEA debería ampliarse indicando que solo suponen casos de tráfico ilícito aquellos en los que exista una intención clara de especular con dichos materiales²⁵.

Materializar este tipo de delito suele llevar aparejado un propósito económico o terrorista que, frecuentemente, implica el cruce de fronteras de forma inadvertida para las autoridades. Por esta razón, se asume que un incidente con material radiactivo con un propósito criminal incumbe a toda la comunidad internacional²⁶. Un solo hecho, o una serie de hechos, aparentemente aislados dentro de un Estado pueden proporcionar información valiosa para evaluar las amenazas de seguridad a nivel

²⁴ FERGUSON, Charles D. «Reducing the threat of RDDs», *IAEA Bulletin*, vol. 45, Vienna, 2003.

²⁵ International Atomic Energy Agency (IAEA), «Prevention of the Inadvertent Movement and Illicit Trafficking of Radioactive Materials», IAEA-TECDOC-1311, IAEA, Vienna (2002).

²⁶ «Radiological and Nuclear terrorism programme, brochure», *INTERPOL*. Disponible en: https://www.interpol.int/content/download/585/file/005-46-Radnuc-trifold-EN_3.19.2018_LRpage.pdf (Consultado: 17/3/2021).

internacional, ayudando a las autoridades a identificar, interceptar y detener las operaciones de tráfico ilícito.

Por este motivo, algunos organismos internacionales competentes en materia de terrorismo nuclear y radiológico han desarrollado sistemas de información sobre la venta ilegal de estos materiales, recopilando esa información en bases de datos específicas e informando regularmente a los países participantes.

La información sobre estas operaciones puede servir para evaluar si dicha actividad representa una amenaza, así como para permitir identificar a posibles compradores, sus capacidades, sus motivaciones y el riesgo que comportan.

Gracias al análisis de estos datos, junto con el apoyo de otras fuentes de inteligencia más generalistas, se ha podido determinar que el origen del escaso mercado de sustancias radiactivas probablemente se desarrolló en los 90 como consecuencia de la disolución de la antigua URSS, debido a la crisis económica, social y política en que se sumió la sociedad soviética.

En estos países, las continuas detenciones de criminales que respondían al perfil de traficante oportunista o *amateur* hicieron creer que, a finales del siglo xx y principios del xxi, existía un mercado nuclear clandestino, estable y continuado, similar al del narcotráfico o del tráfico de armas.

La recopilación continuada de información transfronteriza en las bases de datos permitió identificar que lo que realmente se estaba produciendo era la proliferación de intentos aislados para comercializar estos materiales, sin una especial relación entre ellos, y cuyos eventuales compradores era habitual que fuesen agentes de la autoridad que actuaban de incognito²⁷. La única diferencia con los tráficos tradicionales fue la carencia de un suministrador estable del producto, el cual dependía de situaciones circunstanciales y oportunistas, a lo que hay que añadir el escaso conocimiento técnico sobre aquello con lo que se estaba traficando²⁸.

Tradicionalmente se ha considerado que el centro neurálgico del menudeo de estas sustancias se inició, sobre todo, en las exrepúblicas soviéticas que se ubican en el

²⁷ ZAITSEVA, Lyudmila; STEINHÄUSLER, Friedrich, «Nuclear trafficking issues in the Black Sea region», *Non-Proliferation Papers*, n.º 39, 2014, p. 24.

²⁸ SHUSTER, Simon. «Inside the Uranium Underworld: Dark Secrets, Dirty Bombs», *Time.com*, 6 de abril de 2017. Disponible en: <https://time.com/magazine/us/4728283/april-17th-2017-vol-189-no-14-u-s/> Consultado: 17/3/2021).

entorno del mar Negro (Figura 3). Durante las dos décadas siguientes a la caída del Muro de Berlín, los trabajadores, militares y guardias de las antiguas instalaciones de enriquecimiento de uranio, los silos de misiles, las centrales nucleares e incluso los centros de investigación sufrieron una pérdida de poder adquisitivo y una merma de la calidad de vida que motivó a muchos a intentar vender las sustancias radiactivas contenidas en sus instalaciones²⁹.

Sin embargo, debido a la relativa facilidad para tergiversar la información y a la falta de formación de los compradores, en las operaciones de compraventa intervenidas por las autoridades eran muy frecuentes las estafas.



Figura 3. Regiones del mar Negro más activas en tráfico ilícito radiológico. Fuente. Google Earth.

En la actualidad, existen indicadores indirectos de una mejora sustancial en la seguridad física de los arsenales e inventarios de los que se nutría este incipiente mercado, basados en la intercepción de los intentos de tráfico ilícito en los corredores de los Balcanes (Moldavia, Ucrania y Rumania) y del Cáucaso (Georgia, Armenia y Azerbaiyán), en los que el material interceptado procedente de estos países se ha reducido sensiblemente³⁰.

²⁹ SHUSTER, Simon, *op. cit.*

³⁰ International Atomic Energy Agency (IAEA), *op. cit.*

Pese a considerarse el mar Negro como el centro neurálgico de este tipo de tráfico, se estima que existen otros puntos conflictivos no detectados con anterioridad, destacando el caso de la región de Asia Central, principalmente Kazajistán. Allí, en los años 90, se dio la situación de que algunas de las instalaciones dedicadas al armamento nuclear durante la era soviética, como las de Semipalatinsk³¹, permanecieron durante años abandonadas tras la separación del país kazajo, pese a contener en su interior grandes cantidades de plutonio de grado armamentístico. No fue hasta principios del siglo XXI que la comunidad internacional inició diferentes iniciativas en varios países de Asia Central para evitar su sustracción. Gracias a estos proyectos, la intercepción de material radiactivo en esas fronteras paso de ser completamente nula en 1998 a suponer, en la siguiente década, un volumen de incidentes cercano a un tercio del detectado en el mismo periodo en la región del mar Negro³². Este volumen de detecciones evidenció que en las redes de tráfico clandestino de chatarra se estaba comerciando, inconsciente o premeditadamente, con sustancias radiactivas no detectadas con anterioridad.

El caso de Asia Central revela que, posiblemente, no se constaten más focos de tráfico ilícito por falta de datos que los evidencien. Este aspecto refuerza la idea de promover el flujo de información entre Estados, con iniciativas como las bases de datos indicadas anteriormente, la implementación de sistemas de detección pasiva y la mejoría en el control de inventarios en los países menos rigurosos.

Estas herramientas buscan, esencialmente, combatir el tráfico ilícito favoreciendo el intercambio de información entre los Estados y las organizaciones, proporcionando material que puedan utilizar recíprocamente para analizar pautas, contribuyendo a identificar posibles amenazas y vulnerabilidades que afecten a su seguridad³³. Esto es importante debido a que las operaciones de tráfico ilícito de sustancias radiactivas suelen aglutinar diferentes delitos de poca entidad, conectados entre sí, pero ejecutados en diferentes Estados, constituyendo una fracción de un hecho delictivo global mucho más amplio.

³¹ HARRELL, Eben; HOFFMAN, David E. «Plutonium Mountain. Inside the 17-year mission to secure a dangerous legacy of Soviet nuclear testing», *Managing the Atom Project*, Belfer Center, August 15, 2013.

³² ZAITSEVA, Lyudmila; STEINHÄUSLER, Friedrich, *op. cit.*, p. 24.

³³ INTERPOL, «La lucha contra el tráfico ilícito de bienes. Guía para responsables políticos», Oficina de Asuntos Jurídicos, Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC), Lyon, 2014.

Las más importantes de estas bases de datos son la Incident and Trafficking Database (ITDB) de la IAEA³⁴ y la base de datos del proyecto GEIGER de INTERPOL³⁵. Sin embargo, pese a ser las más detalladas, presentan dos inconvenientes que hay que tener en consideración. En primer lugar, es importante mencionar que no permiten al público acceder a su información, impidiendo su análisis por fuentes ajenas a estos organismos, aunque elaboran informes periódicamente y a petición de los Estados adscritos.

El segundo inconveniente radica en la información que alimentan estas bases de datos, puesto que son los propios Estados los que informan a las entidades que las gestionan, normalmente a través de los órganos gubernamentales. Esto significa que los datos aportados estarán supeditados a las garantías de transparencia y a los intereses nacionales de cada Gobierno.

Existen otras iniciativas similares menos detalladas, pero de acceso libre, como la Global Incidents and Trafficking Database (GITD), de la Nuclear Threat Initiative (NTI) junto con el James Martin Center for Nonproliferation Studies, que son organizaciones no gubernamentales estadounidenses cuyo objetivo es fomentar el control sobre las amenazas NRBQ (Figura 4)³⁶.

³⁴ International Atomic Energy Agency (IAEA), «Base de Datos sobre Incidentes y Tráfico Ilícito (ITDB)». Disponible en: <https://www.iaea.org/es/recursos/bases-de-datos/base-de-datos-sobre-incidentes-y- trafico-ilicito-itdb> (Consultado: 17/3/2021).

³⁵ «Geiger Analytical Database», INTERPOL. Disponible en: <https://www.interpol.int/Crimes/Terrorism/Radiological-and-Nuclear-terrorism/Our-response-to- radiological-and-nuclear-terrorism> (Consultado: 17/3/2021).

³⁶ «The CNS Global Incidents and Trafficking Database (GITD)», James Martin Center for Nonproliferation Studies (NTI). Disponible en: <https://www.nti.org/analysis/articles/cns-global-incidents- and-trafficking-database/> (Consultado: 17/3/2021).



Figura 4. NTI-GITD: Ejemplo de la interfaz gráfica. Fuente. NTI.org³⁶.

Sin embargo, pese a que tradicionalmente se han definido las regiones mencionadas como las más críticas, a raíz del análisis de los datos recopilados por las diferentes bases de datos se ha comprobado que existen innumerables casos de pérdida, extravío, sustracción o abandono de fuentes radiactivas en el mundo, sin que exista una motivación terrorista³⁷.

Estos casos, que en los países más desarrollados se comunican y catalogan inmediatamente por los consejos reguladores nacionales, son otro origen potencial, fortuito pero considerable, de sustancias para componer la carga radiológica. En este contexto, sucesos como el famoso accidente de Goiânia (Brasil)³⁸, en los años 80, o los más recientes como el accidente de Nyonoksa (Rusia, 2019)³⁹, el de Kuala Lumpur (Malasia, 2018)⁴⁰ o el robo de Ciudad de México (México, 2013)⁴¹, evidencian que la carencia de legislación, control y transparencia de algunos Gobiernos en esta materia puede suponer un importante riesgo de cara a intereses delictivos o terroristas.

³⁷ JOHNSTON, Robert. «Database of Radiological Incidents and Related Events». Disponible en: <http://www.johnstonsarchive.net/nuclear/radevents/index.html#2> (Consultado: 17/3/2021).

³⁸ International Atomic Energy Agency (IAEA), «The Radiological Accident in Goiânia», Vienna, 1988.

³⁹ «Russian nuclear accident: Medics fear 'radioactive patients'», *BBC.com*, 23 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-49432681> (Consultado: 17/3/2021).

⁴⁰ BARRON, Laignee, «Radioactive device goes missing in Malaysia», *TIME.com*, 2018. Disponible en: <https://time.com/5377061/malaysia-missing-radioactive-device/> (Consultado: 5/3/2021).

⁴¹ «Mexico radioactive material found, thieves' lives 'in danger'», *BBC.com*, 5 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-25224304> (Consultado: 5/3/2021).

Conclusiones

La amenaza

El análisis de una amenaza que nunca se ha materializado implica considerar principalmente la intencionalidad de los terroristas. Dicha intencionalidad sigue vigente, pese a que parece relegada a un segundo plano ante la existencia de medios para atentar mucho más simples, tanto tecnológica como logísticamente.

No obstante, este criterio puede cambiar rápidamente si algún grupo terrorista siente la necesidad de realizar un ataque de alto impacto mediático. A esto se suma que, en la actual sociedad de la información, el conocimiento necesario para la obtención y manipulación de las sustancias radiactivas está al alcance de cualquiera.

A pesar de ello, la obtención del contaminante sigue suponiendo la principal dificultad en este tipo de atentados. El tráfico ilícito, pese a que se presume que es el origen de las sustancias radiactivas más peligrosas (con potencial nuclear), implica movimientos transfronterizos, incrementando las probabilidades de ser interceptado.

Sin embargo, se puede obtener el material de forma más directa si se consigue disponer, en el propio territorio donde se planea el ataque, de las llamadas «fuentes huérfanas», que no están bajo el control del organismo regulador nacional (perdidas, sustraídas o ilegales).

Por otro lado, también existe la posibilidad de robarla directamente de una instalación legal. Este peligro deriva de que en cualquier país desarrollado existen numerosas instalaciones radiactivas de pequeña entidad con fuentes muy diversas, ya sean para usos médicos, industriales o científicos. Solo en España se contabilizan 1284 instalaciones de 2.^a y 3.^a categorías⁴², muchas de ellas compuestas por aparatos portátiles necesarios en la industria y la construcción, lo cual las convierte en elementos especialmente vulnerables. No obstante, su sustracción sería notificada inmediatamente a las autoridades, dificultando la labor de los terroristas.

⁴² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Secretaría de Estado de Energía. Disponible en: <https://energia.gob.es/nuclear/Instalaciones/Paginas/registros.aspx> (Consultado: 17/3/2021).

Las consecuencias

Actualmente se dispone de un conocimiento científico extenso y una experiencia muy amplia en lo referente a los daños biológicos que pueden causar las radiaciones ionizantes, muchas veces adquiridos a costa de vidas humanas (Chernóbil, Fukushima, Hiroshima, Goiânia, etc.).

En lo referente a las consecuencias sanitarias, en el caso de un RDDe es muy poco probable que se produzcan daños directamente relacionados con la radiación (deterministas), puesto que la propia dispersión genera un efecto de «dilución» del contaminante en el ambiente, reduciendo drásticamente la dosis por incorporación que sufrirían las potenciales víctimas. Por ello, salvo que los terroristas empleasen fuentes de alta actividad (muy difíciles de obtener, manejar y ocultar), su incidencia sería nula.

No obstante, los efectos de carácter estadístico (estocásticos), relacionados fundamentalmente con el incremento de casos de cáncer y leucemia a muy largo plazo, solo se pueden estimar mediante el seguimiento médico de los afectados durante décadas.

Por otro lado, analizar las consecuencias desde una perspectiva económica implica estudiar no solo los costes propios de la intervención en la emergencia, sino además todas las operaciones posteriores. Estas operaciones, relacionadas con la restitución a la normalidad de la zona, implican desde tareas de descontaminación hasta el tratamiento y almacenaje de los residuos generados, dilatando en el tiempo las repercusiones del atentado.

A estos costes directamente imputables a la emergencia, es importante sumar las pérdidas que padecerían las actividades económicas de la zona, que no solo quedarían afectadas por su interrupción durante la limpieza.

Las viviendas, los barrios, los comercios, la industria y las actividades agropecuarias sufrirían el rechazo del resto de la sociedad, que, por desconocimiento y temor, estigmatizaría toda la producción local y evitaría acudir a la zona.

El riesgo

La amenaza de que se produzcan atentados radiológicos mediante el uso de RDDe ha existido de forma latente desde hace décadas. No obstante, al analizarla desde una perspectiva técnica, se deduce que se trata de una amenaza relativa, puesto que las potenciales bajas se producirían principalmente por el efecto de la explosión, más que por la dispersión del contaminante radiactivo.

Asimismo, las organizaciones terroristas como Al Qaeda o ISIS siempre han estado pendientes de la posibilidad de atacar con ellos. Sin embargo, el conocimiento técnico que requieren, la dificultad de su obtención y la facilidad de detección por las autoridades les han hecho decantarse por otras formas de terrorismo menos complejas técnicamente.

Todo lo anterior indica que, pese a la exagerada percepción social de esta amenaza, el riesgo de un atentado RDDe es muy bajo y, en el caso de materializarse, es poco probable que produjese daños biológicos por radiación significativos.

Aun así, es necesario reseñar que no se trata de una amenaza irreal, sino más bien un concepto latente, pendiente únicamente de los intereses puntuales de los terroristas y su capacidad para obtener y manipular sustancias radiactivas de alta actividad.

La conclusión que se puede extraer, una vez abandonados los estereotipos sobre la radiación, es que se trata de una amenaza plausible y subrepticia, cuyas consecuencias se caracterizan por un escaso aporte a la letalidad del explosivo y por una posterior restitución a la normalidad lenta y costosa.

A esto hay que sumar que sus limitaciones técnicas y logísticas, hasta el momento, han jugado en contra de los terroristas.

*Alfredo Gil Laso**

Capitán CIP del Ejército de Tierra
Departamento de Sistemas de Defensa NBQ (INTA)

46/2021

22 de abril de 2021

*Fernando Toboso Marqués**

**Desmitificando los algoritmos.
Apreciando los datos, el pasado,
los valores sustitutivos**

Desmitificando los algoritmos.preciando los datos, el pasado, los valores sustitutivos

Resumen:

El presente artículo, aunque mencione los inconvenientes de los algoritmos, o los peligros de las redes sociales, pretende destacar algunos de los aspectos de los algoritmos con un enfoque desde el análisis de inteligencia, relacionado con la toma de decisiones, detallando cómo operan y en qué se basan.

De esos aspectos se desprende la importancia de su materia prima: los datos, y cómo infinidad de veces se recurre a los que hay disponibles, los valores sustitutivos, que muchas veces no son los óptimos para representar el concepto estudiado y, por tanto, pueden distorsionar el resultado final.

A pesar de ello, referencias, valores y secuencias similares a los valores sustitutivos son utilizados en otros enfoques de carácter probabilístico, también para conocer el presente y predecir el futuro, como es el caso de los superpronosticadores.

En ambas ocasiones se recurre a la búsqueda de cantidades y cifras, en definitiva, a números y su gestión.

Palabras clave:

Algoritmo, datos, valor sustitutivo, superpronosticador.

***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.

Demystifying the algorithms. Appreciating data, past and proxies

Abstract:

This article, although it mentions the disadvantages of algorithms, or the dangers of social networks, aims to highlight some of the aspects of algorithms with an approach from intelligence analysis, related to decision making, detailing how they operate and in what are they based on.

From these aspects, the importance of its raw material can be deduced: the data and how many times we resort to those that are available: the proxies, which are often not optimal to represent the concept studied and therefore can distort the result.

Despite this, references, values, and sequences like the proxies are used in other probabilistic approaches, also to know the present and predict the future, as is the case of the super forecasters.

On both occasions, the search for quantities and figures is used, in short, numbers and their management.

Keywords:

Algorithm, data, proxies, superforecasting.

Los datos, recursos enormemente abundantes, fáciles de obtener, pero extremadamente valiosos

«Todo lo que no se mide, no me interesa»
Iván Redondo¹

Los metales preciosos, los recursos energéticos, el agua, los alimentos, los valles más fértiles, los puertos naturales más resguardados siempre han sido objetos en disputa. En las últimas décadas, nuevos elementos han engrosado esta lista: el coltán, las tierras raras, las nuevas rutas marítimas, el espacio..., aunque un elemento inmaterial, «revolucionario» y ubicado en el ciberespacio, despunta con entidad propia: los datos, millones de millones de datos, extremadamente fáciles de obtener, que pueden ser procesados gracias a los avances informáticos y que convierten en supermillonarios y superpoderosos a quienes los recopilan y gestionan.

Todos somos conscientes del inmenso poder de las multinacionales tecnológicas y en general de la tecnología, sin embargo, muchos expertos afirman que los datos son el recurso más valioso hoy en día, más que el oro y el petróleo. Si admitimos que los datos son uno de los elementos estratégicos más valiosos, deberíamos priorizar su análisis también en los centros de estudios estratégicos, trascendiendo los ámbitos especializados en *big data*.

Los datos se generan al registrarnos en un sitio web, o en cualquier interacción que efectuemos en Internet, ya sea en un buscador, con nuestra tarjeta de crédito o de puntos de un supermercado, redes sociales propias (e incluso de nuestros contactos), etc. Todo queda registrado con un dato, difícil o imposible de borrar, que se asocia a nosotros. Los datos son los componentes esenciales de los algoritmos. Muchas empresas venden los datos de sus usuarios, existiendo compañías que se dedican a la compraventa de bancos de datos. Así, en noviembre de 2018 la ONG alemana Tactical Tech ofrecía una lista de 329 compañías especializadas en campañas electorales².

¹ VALLS, Fernando. «Un día de trabajo con Iván Redondo: así funciona la sala de máquinas de Moncloa», *lainformación.com*, 14 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.lainformacion.com/espana/ivan-redondo-sanchez-moncloa-psoe/6506465/> [Todos los enlaces de este artículo han sido comprobados el 1 de marzo de 2021].

² «Who's Working for Your Vote?», *Tactical Tech*, 29 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/posts/whos-working-for-vote/>

Refiriéndose a las mejores mentes de una generación, la gran experta Marta Peirano afirmaba: «Los que no trabajaban en Facebook, Google, Twitter, LinkedIn, Amazon o Groupon buscando maneras de mejorar los anuncios estaban en Wall Street escribiendo algoritmos capaces de digerir cantidades industriales de datos de mercado para tomar decisiones de compraventa en microsegundos»³.

Los datos despiertan el interés, no solo por su explotación comercial en sectores relacionados con la publicidad, el marketing u operaciones de alta frecuencia en bolsa; hace tiempo dieron el salto a otros sectores aparentemente alejados, como puedan ser las ciencias sociales o la política (como el listado de Tactical Tech confirma) y esto ha sido así porque habían demostrado su utilidad en esos otros campos. Los datos de millones de individuos recolectados, interpretados y segmentados atendiendo a diversos factores, como los psicológicos-personalidad en el escándalo de Cambridge Analytica, han ayudado a sus usuarios a ganar elecciones y referéndums⁴.

Las opiniones de los expertos han perdido gran parte de su prestigio. Desde hace décadas, podemos encontrar que expertos competentes y con autoridad en el tema ofrecen diagnósticos y tratamientos diametralmente opuestos partiendo de los mismos hechos. Ante esta situación, la tentación de encontrar una estimación objetiva, alejada del ruido, aséptica y técnica, basada solo en números, gana adeptos; en la tecnología pura y sin mácula estaría la solución. Así se explica la tajante afirmación («todo lo que no se mide, no me interesa») que abre este artículo y que también podemos relacionar con la facilidad para evaluar los resultados y actuar en consecuencia.

Decisiones racionales y... económicas

Una de las principales aplicaciones de la inteligencia es que permite anticiparse en el tiempo para que el decisor pueda tomar mejores decisiones. En consecuencia, Heuer y Pherson establecen la función «apoyo a la decisión», donde engloban métodos como el análisis DAFO, matriz de decisión, etc.⁵. Así mismo, en algunos estudios sobre análisis de inteligencia, en el ámbito de la «ayuda a la decisión», se incluyen técnicas como teoría

³ PEIRANO, Marta. *El enemigo conoce el sistema*, Debate, 2019.

⁴ Netflix. *El gran hackeo (o Nada es privado)*, documental sobre Cambridge Analytica, 2019.

⁵ HEUER Richards, J. Jr.; PHERSON, Randolph H. *Técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia*, Plaza y Valdés, 2015, pp. 279-301. Versión en español de la 1.ª edición, de 2010, de este libro. Disponible en: <http://www.plazayvaldes.es/libro/tecnicas-analiticas-estructuradas-para-el-analisis-de-inteligencia/1493/>

de juegos o ponderación de criterios (AHP, proceso analítico jerárquico, método Electre, etc.), que «estrictamente» no corresponden a inteligencia; los factores son conocidos y no existe tanta incertidumbre, pero ayudan a tomar decisiones racionales.

Podemos pensar que la principal razón para crear algoritmos es porque cumplen esa función: tomar decisiones objetivas apoyadas en datos, evitando decisiones subjetivas de individuos con criterios distintos. Sin embargo, esto es así solo a medias, ya que con mucha frecuencia el algoritmo se crea porque previamente ha habido una reducción de plantilla, era necesario optimizar los recursos que todavía quedaban y abaratar costes. Esto se conseguía mediante una adecuada planificación y asignación de recursos.

De hecho, su antecedente más cercano lo constituye la «investigación operativa» (también denominada *investigación de operaciones* o *análisis operacional*), una rama de las matemáticas que tuvo gran auge en la Segunda Guerra Mundial, donde los aliados la utilizaron para lograr la máxima eficiencia en el uso de sus recursos. Dado el éxito alcanzado, después de la guerra fue ampliamente utilizada en logística y planificación.

Muchos algoritmos constituyen una primera fase de decisión, una mecánica y relativamente fácil, muchas veces selección de trazo grueso, quedando otra fase a cargo de personas, especialistas en la materia en cuestión, que afinan la solución final⁶. Si los recortes han sido tan importantes que estas dos fases no existen y todo lo hace el algoritmo, el riesgo de error se incrementa.

Por esta misma razón de optimización de recursos, un algoritmo tendrá una versión inicial y actualizaciones continuas. Muchas empresas se juegan su futuro en que todo el proceso vaya bien y puedan ser mejores que su competencia; la retroalimentación y el perfeccionamiento han de ser constantes.

⁶ OLÍAS, Laura. «Cuando el inspector de trabajo es un algoritmo: avances y temores sobre las sanciones laborales automatizadas», *eldiario.es*, 29 de enero de 2021. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/pasa-si-inspector-trabajo-robot-avances-temores-sanciones-automatizadas-aprobado-gobierno_1_7177360.html

Algoritmos, un breve repaso: qué son, qué hacen y cómo lo hacen, cuánto tardan en hacerlo

Para la Real Academia Española, un algoritmo es un «conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema». Como en la práctica se realizan informáticamente, se han convertido en sinónimo de software o programa informático. Pero el creador del *like* en Facebook va más allá: los algoritmos complejos pueden ser ya considerados inteligencia artificial⁷, y, desde luego, aprenden automáticamente (*machine learning*). Sin duda son otra categoría y «compiten» con nuestro cerebro de *Homo sapiens* y con nuestras debilidades, tan humanas también. No necesitan superar nuestra inteligencia y nuestras fortalezas, les basta con aprovechar nuestras flaquezas.

Hay algoritmos de muchos tipos. Algunas de sus aplicaciones más usuales son: ordenar o evaluar, haciendo un *ranking* de: universidades; ciudades ecológicas, *friendly* o con más calidad de vida⁸; seleccionar, recomendar o predecir el éxito (noticias, música, series); analizar riesgos (de reincidencia, de impago, de salud, de accidente, etc.); planificar suministros u horarios; optimizar rutas de reparto o patrullaje para prevenir robos y crímenes o reflejar puntos calientes (delitos) en una zona⁹.

También los hay sobre rendimiento deportivo, en béisbol y baloncesto; serían los denominados como PECOTA y CARMELO, respectivamente¹⁰. En ellos se realizan proyecciones para predecir el rendimiento de los jugadores del presente, comparándolos con las estadísticas de otros jugadores «similares» del pasado y, en consecuencia, adelantarse a los rivales y fichar talentos prometedores. Y, cómo no, también en el fútbol¹¹, aunque la fortuna de estos algoritmos es desigual.

⁷ ROSENTEIN, Justin. Entrevista minuto 47 en *El dilema de las redes sociales*, documental disponible en Netflix, 2020.

⁸ PLAZA, Analía. «Qué hay detrás de los rankings de “mejores ciudades para teletrabajar” en los que España sale tan bien parada», *eldiario.es*, 8 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/hay-detras-rankings-mejores-ciudades-teletrabajar-espana-sale-parada_1_6481578.html

⁹ PREDPOL. *Predictive Policing Company*. Disponible en: <https://www.predpol.com>

¹⁰ TOBOSO, Fernando. *Grado de acierto de estimaciones y pronósticos. criterios de evaluación de la metodología y de la calidad de los análisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 19 de julio de 2016. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM12-2016_Metodologia_CalidadAnalisis_FernandoToboso.pdf

¹¹ DRIBLAB. Empresa consultora de Big Data para profesionales del fútbol. Disponible en: <https://www.driblab.com/es/>

Desde hace años son una realidad, siendo su implantación masiva, también en España. Abarcan aspectos insospechados, desde ofrecer resultados diferentes de una misma búsqueda de Google (personalizados a cada usuario en su ordenador, «optimizados» según su historial de búsqueda) hasta determinar el tiempo de espera al teléfono en un servicio de atención al cliente (en función de lo «buen» cliente que seamos) o destapar el fraude fiscal¹².

En palabras de una premiada científica de datos: «Primeramente, se presenta el problema o reto del mundo “real”, se identifica cuáles son las características claves y, finalmente, se transforma en un problema estadístico empleando algoritmos. Se puede obtener la solución en una semana, un mes o un año dependiendo de la complejidad del problema, aunque a veces no existe una solución»¹³.

Si tenemos los datos y sabemos lo que queremos, el software dará con una primera solución en márgenes medidos en horas o días. Requerirá de su comprobación y refinado en nuevas versiones (semanas, meses), en un proceso de perfeccionamiento que nunca se detendrá, pues tendrá una traducción directa en beneficio económico. Una vez recopilados los datos, el acortamiento increíble de los plazos en los que el algoritmo proporciona la solución es otra ventaja que facilita su implantación y difusión, además de su bajo coste y su acierto.

Otro factor que explica su éxito, sobre todo de los algoritmos empleados en redes sociales, es la incorporación de técnicas psicológicas para mantener la atención del usuario e incluso su adicción. Mecanismos teorizados desde 1948 por B. F. Skinner (reclamo, acción, recompensa, refuerzo de intervalo variable) y desde 1998 por B. J. Fogg (motivación, habilidad y señal), que ya mostraron su eficacia en las máquinas tragaperras y sus palancas¹⁴.

En resumen, el algoritmo es una herramienta científica de primer orden, ya que: describe un fenómeno, descubre regularidades y patrones y predice comportamientos futuros.

¹² GONZÁLEZ, Ignacio; MATEOS, Alfonso, «¿Se puede destapar el fraude fiscal con algoritmos?», *Observatorio Social de «La Caixa»*, octubre 2020. Disponible en: <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/se-puede-destapar-el-fraude-fiscal-con-algoritmos>

¹³ CORDERO, Sara. «Fátima El Baghdadi, ganadora de los Global Awards 2020», *El plural*, 1 de enero de 2021. Disponible en: https://www.elplural.com/economia/empresas/fatima-baghdadi-ganadora-globant-awards-2020-no-genio-persona-disciplinada-esfuerza-objetivos_256142102

¹⁴ PEIRANO, *op. cit.*, capítulo 1.

La importancia de los valores sustitutivos en los algoritmos

Puede existir una gran dificultad en captar un concepto cualitativo de la vida «real» (seguridad, calidad, prestigio, excelencia, *friendly*, sano, solvente, etc.) y traducirlo a características que se puedan medir (variables estadísticas). Si se consigue, habremos capturado su esencia y se podrá replicar y reproducir un modelo de éxito, obteniendo también ese éxito buscado.

En muchas ocasiones, la noción abstracta (riesgo de impago de crédito, por ejemplo) sí está suficientemente demostrado que depende de determinadas variables, que, en palabras de la doctora en matemáticas por Harvard Cathy O’Neil¹⁵, serían denominados «valores relevantes» (en el ejemplo anterior: ingresos, importe de la deuda e historial de pago de facturas), pero pueden existir limitaciones legales sobre su uso (consentimiento del individuo, leyes de protección de datos, prohibición de uso en marketing). Tampoco pueden obtenerse datos que impliquen una discriminación por razón de sexo, raza, religión, etc. Así mismo, puede ocurrir que sean fenómenos nuevos o únicos y haya escasa información de la que partir.

En estos casos, los diseñadores del algoritmo buscan otras variables sucedáneas (los valores sustitutivos o *proxies*), aunque no esté suficientemente demostrada la influencia de estas nuevas variables en la definición del concepto cualitativo, pero son datos sobre los que no hay limitaciones sobre su obtención y gestión, el paraíso para las nuevas empresas tecnológicas, que no sufren las regulaciones de otras grandes empresas, como los gigantes de las telecomunicaciones. Así, en Estados Unidos es ilegal utilizar test de inteligencia para contratar a una persona, por lo que son sustituidos por... test de personalidad, aunque estos no se hagan con todas las garantías (*test online*) y no midan lo mismo.

Uno de los muchos ejemplos, y representativo, del uso de un algoritmo con valores sustitutivos en lugar de valores relevantes, que recoge la doctora O’Neil¹⁶, sería el utilizado por compañías de seguros norteamericanas para calcular el precio del seguro del automóvil, donde, en lugar de fijar la tarifa en función del historial del conductor (multas, accidentes, etc.), lo hace en función de sus factores socioeconómicos y patrones de consumo (y los de sus amigos y vecinos, por ser supuestamente similares). Esto tiene

¹⁵ O’NEIL, Cathy. *Armas de destrucción matemática*, Capitán Swing, 2017.

¹⁶ *Ibidem*, p. 206; «The truth about car insurance», *Consumer Reports*, 30 de julio de 2015. Disponible en: [Car Insurance & Auto Insurance Special Report - Consumer Reports](#)

una traducción en el precio del seguro, que perjudica a muchos conductores, aunque no sean los peores al volante.

Igualmente, para «el Gran Hermano», el antaño importante «¿qué hacemos?» ha sido sustituido por el mucho más asequible *proxy* «¿dónde estamos?», a disposición de las compañías telefónicas y Google (y, a través de él, de otras terceras partes). De igual forma, el contenido de nuestros correos electrónicos ha sido reemplazado por sus metadatos.

Como minusvaloramos nuestra privacidad y la importancia de nuestros propios datos, los cedemos despreocupados o resignados para conseguir el acceso o el uso de programas atractivos. El resultado es que datos no faltan, apareciendo en los sitios y para los propósitos más inusitados. Pueden seleccionarse decenas, cientos o miles de un mismo individuo u objeto, asumiéndose que esa gran cantidad permite una mejor representación de la calidad buscada; se aproximarán y, con las nuevas versiones del algoritmo, se perfeccionarán.

Los valores sustitutivos ofrecen una aproximación a la abstracción que definen, por lo que se busca, además de su fácil observación, su similitud. Lógicamente, cuanto más correlación exista entre ellos y el concepto cualitativo, mejor lo encarnará. En ocasiones puede no existir una correlación evidente, y solo el tiempo determinará si estamos ante valores relevantes o sustitutivos. Sin embargo, la mayor parte de las veces no existe esa duda y se opta conscientemente por unos u otros en función de su disponibilidad o los efectos que se persigan. De esta forma, se elegirán los valores sustitutivos que más favorezcan el fin deseado.

Estas aproximaciones constituyen una referencia inicial que ahorra errores de bulto; ofrecen un punto de partida. Su acierto en la sustitución será dispar y, aparte de consideraciones sobre la finalidad perseguida, distinguirá a un buen analista, ya que puede no ser obvia la relación entre esos valores y la noción que debe representar.

La gestión de todos estos datos sería sencilla debida a los avances informáticos, impensables hace unas décadas. El *big data* lleva ya años entre nosotros y se concreta en estos algoritmos con los que se codifica el pasado y se ofrece una previsible visión del futuro.

Por último, este proceso se valida. Se confirma que hemos capturado ese concepto por la respuesta mediática, o social; el éxito académico, económico, deportivo, o en el ámbito en el que se inscriba ese concepto.

Si realizásemos una comparación entre los valores relevantes, los valores sustitutivos y su empleo en algoritmos, su resumen sería el siguiente:

	Valores relevantes	Valores sustitutivos
Correlación con concepto a estudiar	Fuerte y demostrada.	«Suficiente».
Finalidad	Proporcionar solución/ones al problema planteado.	Proporcionar solución/ones al problema planteado. Frecuentemente, favorecer una opción determinada.
Cantidad de valores	Limitada, en torno a la decena.	Muy numerosa, pueden ser cientos o miles.
Acceso y gestión de los valores	Regulado y protegido.	Sin regular, vendidos o cedidos interminablemente.
Extracción temporal	Datos del pasado.	Datos del pasado.
Transparencia	Se suelen difundir los tenidos en cuenta.	No se difunden por completo.

Tabla 1. Comparación entre valores relevantes, sustitutivos y su empleo en algoritmos. Fuente. Elaboración propia.

Aunque los valores sustitutivos no reflejen la realidad, sí que nos deslumbran con su brillante envoltorio tecnológico.

Estos *proxies* utilizados en procesos cuantitativos serían asimilables a las analogías en procesos cualitativos. Los historiadores, por ejemplo, recurren frecuentemente a las analogías confrontando situaciones del presente con situaciones del pasado, comparando y contextualizando sus semejanzas y diferencias, para facilitar la explicación del hecho actual y su posible evolución.

Hay, por tanto, una búsqueda de valores conocidos o situaciones del pasado que nos puedan ser útiles en el presente para el futuro próximo.

De la cualidad abstracta a las variables cuantitativas

Tomando como base el magnífico libro *Armas de destrucción matemática*, de la doctora O'Neil¹⁷, gran especialista en la materia, se desarrollará como ejemplo un algoritmo de los más antiguos y representativos, el que establece el *ranking* de las mejores universidades norteamericanas. Se supone que evaluará la noción «calidad y prestigio universitario», siendo el modelo deseado, a imitar (con los requisitos a cumplir) el de las universidades de más renombre, como Yale, Harvard, Stanford o el MIT, que ya cuentan con gran prestigio internacional, han dado con «la fórmula del éxito» que ahora se pretende captar y replicar.

Esta tarea se la planteó un magacín en horas bajas (*US. News & World Report*), que deseaba aumentar su audiencia, evaluando nada menos que a 1800 facultades y universidades. En 1988, su listado vio la luz. Un 75 % estaba elaborado con un algoritmo y el resto en base a opiniones de empleados universitarios. Los resultados parecían sensatos y no levantaron polémica, pero en años sucesivos la lista se convirtió en referencia sacrosanta en todo el país, produciendo un bucle que se realimentaba, premiaba a los bien clasificados y penalizaba a los demás. Nadie podía imaginar la acogida y éxito que obtuvieron, de tal forma que la revista desapareció en 2010, pero los *rankings* de todo tipo se extendieron, debido a la gran aceptación y credibilidad con la que fueron recibidos.

La manera usual de proceder es descomponer ese complejo tema en muchos temas (o preguntas/variables) más sencillos que puedan ser observados (y traducidos a cantidades objetivas). Esa cantidad no sería problemática de gestionar y, teóricamente, nos aproximaría más a entender la esencia del concepto estudiado.

Así, de las decenas o cientos de variables posibles se mencionarán algunas como ejemplo:

Variable 1: Precio de la matrícula

Variable 2: Precio de los créditos

Variable 3: Ubicación en zona rural o urbana (ciudad pequeña, mediana, grande, previamente definidas)

¹⁷ O'NEIL, *op. cit.*, pp. 65-86.

Variable 4: Número de solicitudes de ingreso recibidas por cada plaza disponible

Variable 5: Porcentaje de alumnos que aprueban primer curso

Variable 6: Porcentaje de alumnos que se gradúan

Variable 7: Número de alumnos por clase en asignaturas de ciencias

Variable 8: Número de alumnos por clase en asignaturas de letras

Variable 9: Número de horas de prácticas por asignatura

Variable 10: Número de horas dedicadas a conferencias o seminarios por asignatura

Variable 11: Número de conferencias impartidas por premios nobel

Variable 12: Número de profesores de la universidad que han obtenido un Premio Nobel

Variable 13: Número de artículos de profesores en revistas de prestigio (previamente identificadas)

Variable 14: Número de citas de esos artículos

Variable 15: Facilidad de acceso para personas con movilidad reducida

Variable 16: Número de habitaciones y alojamientos en el propio campus

Variable 17: Número de habitaciones y alojamientos a menos de 10 km del campus

Variable 18: Número de habitaciones y alojamientos entre 10 y 30 km del campus

Variable 19: Cantidades donadas por exalumnos a la universidad

Variable 20: Cantidades donadas por empresas y fundaciones privadas a la universidad

Variable 21: Porcentaje de exalumnos que han encontrado trabajo nueve meses después de graduarse

Atendiendo a las distintas facetas, relativas a profesorado, alumnado, instalaciones (deportivas, clases, laboratorios, bibliotecas y salas de estudio, alojamiento, comedores, cafeterías, etc.), podríamos llegar sin mucho esfuerzo al centenar de variables para captar la excelencia de esas universidades de la «primera liga» norteamericana (hay otros cientos de ellas que ni entrarían en el *ranking*).

Un aspecto importante sería cómo se obtienen las respuestas a esas variables, teniendo en cuenta el gran volumen de universidades valoradas, trabajo ingente para los redactores de una revista en apuros. Algunas de ellas son de acceso público y podrían ser obtenidas por dichos redactores (como el precio de la matrícula, pero en 1988 no a través de Internet), otras solo pueden ser contestadas por la propia universidad, como el

«porcentaje de exalumnos que han encontrado trabajo nueve meses después de graduarse». A este respecto, ¿cómo lo investigaba la universidad? En algunos casos escribía una carta al exalumno y, si no recibía respuesta, interpretaba que estaba muy ocupado porque ya tenía trabajo. En la mayoría de los casos no sabemos cómo lo averiguaba.

Como este *ranking* lleva haciéndose más de treinta años, podemos ser benévolo y pensar que algunas variables y algunas universidades han recibido una auditoría, realizándose una investigación más exigente a sus respuestas, pero cuando la única opción posible es obtener ciertos datos para la evaluación a través del propio evaluado, se corre un riesgo sobre la objetividad de dichos datos.

Sean los redactores los que consiguen las respuestas a las variables o sean las universidades las que contestan un cuestionario, son los propios periodistas, un grupo de expertos o los programadores del algoritmo los que deciden qué variables incluir y cuáles no, y el peso que otorgan a cada una de ellas. En este caso, la decisión correspondió a los periodistas, que no incluyeron variables como el coste de la matrícula y las tasas universitarias, ya que, de incluirlas, las universidades que teóricamente servían de modelo (Yale, etc.) no saldrían en los primeros lugares. En otras palabras, el diseño del algoritmo, al elegir y priorizar unos datos y desechar otros, permite orientar sus resultados en una dirección determinada.

El algoritmo es un paquete cerrado, opaco e inapelable. No admite explicaciones ni reclamaciones, «son datos», ellos y todo lo que lo rodea, sería perfecto por definición, ajenos a opiniones subjetivas y revestidos del aura de autoridad de la «ciencia».

Con este *ranking*, los alumnos y sus familias, aparentemente, sabrían a qué atenerse, decidir racionalmente y escoger la mejor universidad.

La universidad pobremente evaluada, sin embargo, solo podría imaginar un porcentaje de los factores evaluados, no el resto, por lo que, para mejorar su puesto en el *ranking*, a lo sumo intentaría mejorar ciertos aspectos, dando palos de ciego, para ver su influencia en el listado del año siguiente. De esta forma, su objetivo, más que la mejora académica, sería contentar al algoritmo, ya que de su puesto en la lista puede depender su posibilidad de captar alumnos y donaciones, y, en definitiva, su supervivencia.

Ante los inconvenientes de este *ranking* u otros similares, ¿cuál sería una posible solución? Nos la comenta la doctora O'Neil: «En lugar de crear un nuevo *ranking*, el

Departamento de Educación estadounidense publicó montones de datos en un sitio web. Y ahora los estudiantes pueden hacer sus propias preguntas sobre lo que les interesa a ellos, como la ratio de alumnos, la tasa de licenciados y la deuda media de los estudiantes al terminar sus estudios. No necesitan tener conocimientos de estadística ni saber la ponderación de las distintas variables. El propio software, al igual que hacen los sitios web de las agencias de viajes en línea, crea modelos individuales para cada persona»¹⁸.

Posiblemente el estudiante filtre la búsqueda atendiendo a una decena de criterios, los más importantes para él, puesto que sabe en qué valores relevantes reside la excelencia que busca en la universidad; cambiará gustoso decenas de criterios por un número muy limitado de ellos. Afortunadamente, cada vez más webs ofrecen esta alternativa adaptada al usuario, que le permiten ser el que elija y decida.

Valores sustitutivos y superpronosticadores

El psicólogo norteamericano Philip Tetlock, en su libro *Superpronosticadores*¹⁹, también explica y destaca la importancia de ciertos valores, asimilables a los valores sustitutivos vistos anteriormente, que ayudan a ofrecer respuestas concretas.

En él continúa su trabajo de investigación iniciado en 1984 sobre el juicio político de los expertos. En este Good Judgment Project sigue planteando preguntas sobre acontecimientos futuros (en márgenes medidos en meses), que solo permiten respuestas cuantitativas, cifras o porcentajes que facilitan su evaluación y descubren expertos en realizar pronósticos probabilísticos: los superpronosticadores.

Así, a principios de 2015 plantea una de sus características preguntas: «¿qué probabilidad de atentados yihadistas hay en ocho países europeos (que se detallan), del 21 de enero al 31 marzo de 2015?»²⁰. Con posterioridad analiza la respuesta del superpronosticador que más se acercó a la realidad. Este experto, primeramente, buscó una referencia inicial en sucesos similares de la que partir para evitar errores de bulto; después la modificó atendiendo a las circunstancias particulares y concretas de esos

¹⁸ O'NEIL, *op. cit.*, p. 86.

¹⁹ TETLOCK, Philip. *Superforecasting*, Crown Publishing Group, 2015. [Edición en español: *Superpronosticadores*, Katz Editores, 2017]

²⁰ *Ibidem*, p. 126.

primeros meses de 2015. Esa primera referencia la buscó en el pasado, en un dato sólido, objetivo y conocido: el número de atentados yihadistas en esos ocho países en los últimos cinco años, lo que constituye el promedio de atentados por año; en estadística sería la tasa base. Este acierto o error inicial en encontrar un valor «similar» del pasado es clave y distingue al superpronosticador, pues se irá arrastrando y condicionará notablemente el acierto final.

Antes de hacer definitiva su estimación, el superpronosticador la difundió en un foro interno del proyecto, para someterla a la revisión por sus pares de pronosticadores, pudiendo corregir su estimación hasta la fecha inmediata a la pregunta, aunque todo quedase registrado.

Este procedimiento, y en este orden general-particular (valor de referencia extraído del pasado, corrección con circunstancias específicas del presente), se repite en otros ejemplos en el libro. Tetlock lo define de acuerdo con Daniel Kahneman (psicólogo y premio nobel de Economía por sus aportaciones respecto al juicio humano y la toma de decisiones bajo incertidumbre), con su «visión desde afuera» y posterior «visión desde adentro»²¹, y también en consonancia con el «pensamiento de fuera-adentro» de Heuer y Pherson²².

Tetlock también llama la atención sobre nuestra tendencia natural a reemplazar, incluso inadvertidamente, una pregunta complicada por otra mucho más sencilla, denominándolo *sustitución de atributo*²³.

Todo lo anterior enlaza con lo visto anteriormente en la búsqueda de valores sustitutivos y también con la forma de pensar de Enrico Fermi, que Tetlock y su equipo admiran, detallando cómo Fermi estimaba el número de afinadores de piano en Chicago²⁴. Este gran físico resolvía una cuestión muy complicada de la que apenas tenía datos mediante cuestiones más sencillas que le eran más fácil de valorar, en una secuencia lógica que disminuía el margen de error. Seguramente no acertaba con la cifra exacta, pero sí con su magnitud.

²¹ KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*, Nueva York: Farrar, Straus and Giroux 2011. [Edición en español: *Pensar rápido, pensar despacio*, Editorial Debate, 2012]

²² HEUER, *op. cit.*, p. 213.

²³ TETLOCK, *op. cit.*, p. 47.

²⁴ MONTEJANO, Javier. «Preguntar con éxito: el problema de Fermi», *Club-mba*, 22 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.club-mba.com/2015/05/22/preguntar-con-exito-el-problema-de-fermi/>

Conclusiones

No se intenta reconvertir a nadie en científico de datos, tarea imposible para quien no tenga una formación adecuada, sino:

- Comprender el valor transcendental de los datos: su proceso de obtención y selección condiciona y sesga las soluciones finales que ofrecen los algoritmos, mecanismos omnipresentes y muy influyentes en la vida cotidiana.
- Resaltar la importancia de los valores relevantes, los valores sustitutivos y otras técnicas similares ampliamente utilizadas, muchas veces la única alternativa asequible a pesar de sus inconvenientes, pero toda una forma de pensar para resolver cuestiones complejas y abstractas mediante procesos más simples y concretos.
- Cabe recordar que los resultados o las estimaciones que ofrecen tanto los algoritmos como los superpronosticadores no son indiscutibles e inamovibles. Para ser exitosas deben ser continuamente revisadas y perfeccionadas.

*Fernando Toboso Marqués**

Teniente coronel (R) del Ejército de Tierra
Profesor de Metodología de Análisis en CISDE

47/2021

23 de abril de 2021

Ángel Satué de Córdoba Minguet*

**La Orientación Estratégica de la
defensa de la Unión Europea.
Entendimiento común y
negociación estratégica**

La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica

Resumen:

El presente documento versa sobre el proceso denominado en inglés *strategic compass* ('orientación o brújula estratégica') de la Unión Europea.

Este está concebido para refinar la Estrategia Global de la UE, de junio de 2016, y su Plan de Ejecución, de finales de 2016, así como orientar la Política Común de Seguridad y Defensa y las culturas estratégicas de los 27 Estados miembros. Del proceso nacerá un documento final, que se presentará al Consejo Europeo en 2022 por el alto representante para la Política Exterior y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell.

Merced a este entendimiento estratégico de la UE, separado en dos fases, veremos como esta, en última instancia, busca dotar de coherencia estratégica al conjunto de iniciativas lanzadas en los últimos años, en materia de defensa.

Para ello, los Estados miembros y la Comisión se adentrarán en un diálogo y negociación internacional, que presenta una serie de características. Esta negociación internacional, además, es estratégica. Veremos los diferentes planteamientos y estrategias de negociación que pueden aplicar los Estados miembros.

Palabras clave:

Orientación estratégica, brújula estratégica, UE, cooperación, negociación 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.

The 'Strategic Compass' of the European Union's defence. Common understanding and strategic negotiation

Abstract:

This paper deals with the European Union Strategic Compass process.

It is designed to refine the EU Global Strategy of June 2016 and the Implementation Plan of late 2016, as well as to guide the Common Security and Defence Policy and the strategic cultures of the 27 Member States. A final document will emerge from the process, which will be presented to the European Council in 2022 by the High Representative for Foreign Policy and Vice-President of the Commission, Josep Borrel.

Thanks to this strategic understanding of the EU, separated into two phases, we will see how the EU ultimately seeks to provide strategic coherence to the set of initiatives launched in recent years in the field of defence.

To this end, the Member States and the Commission will enter in an international dialogue and negotiation, which has several characteristics. This international negotiation is also strategic. We will look at the different negotiation approaches and strategies that can be applied by the Member States.

Keywords:

Strategic orientation, Strategic compass, European Union, European Union Global Strategy, Cooperation, International negotiation.

La Orientación Estratégica

En una «época de anarquía»¹, de riesgos globales² y fronterizos³, en un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo (VUCA), enmarcado en la gran competición entre países, los europeos, desde 2019⁴, necesitan aprender el «lenguaje del poder»⁵, en palabras de Macron, y actuar con un propósito y fines estratégicos, en palabras de Josep Borrell⁶. Es decir, necesitan encontrar su orientación estratégica en defensa, un curso de acción estratégico⁷ (en adelante, «Orientación Estratégica»).

No es extraño tampoco que, en este contexto geopolítico, la UE haya aprobado un informe de prospectiva⁸ para estudiar escenarios posibles y reducir la incertidumbre en el futuro.

Ante nosotros, un mundo donde el peso de las democracias se reduce; en el que para 2050 solo la europea Alemania será una de las ocho economías más importantes; una UE que fue seis veces la economía china, pero que actualmente su peso es de 13,5 billones de euros, frente a los 11,4 de China (pre-COVID); hiperconectado (5G, 6G, Internet de las cosas)⁹ y, añadimos nosotros, cuántico.

La conocida en inglés como Strategic Compass —Brújula Estratégica o, siendo más fieles en su traducción e interpretación al español, Orientación Estratégica— supone el primer esfuerzo institucional intergubernamental de la UE para valorar conjuntamente las amenazas de seguridad y defensa.

¹ GUTERRES, Antonio. «It's time to pull together», The World in 2021, *The Economist*, diciembre 2020, p. 85.

² «THE GLOBAL RISK REPORT», WEF, January 2021, pp. 12, 88 y 89.

³ *Ibidem*, pp. 12 y 85.

⁴ Conferencia de Seguridad de Múnich, «Europe: eurovisión contest», MSC, *Munich Security Report*, 2020, p. 36.

⁵ GSTÖHL, Sieglinde. «The Geopolitical Commission: Learning the 'Language of Power'?', # 2.20, College of Europe Policy Brief, February 2020. Disponible en: http://aei.pitt.edu/102482/1/gstohl_cepob_2-2020.pdf (Fecha de la consulta: 1/2/2021).

⁶ *Ibidem*.

⁷ European Council, «A new strategic agenda for the EU», June 2019.

⁸ «Tendencias globales para 2030, Retos y Oportunidades para Europa». Este informe lo ha elaborado el ESPAS («European Strategy and Policy Analysis System»), coordinado por Florence Gaub. ESPAS es el marco de cooperación y consultas entre las diferentes instituciones de la UE.

⁹ «Global Trends to 2030 Challenges and Choices for Europe», ESPAS, April 2019, p. 3. Disponible en: <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/index.html> (Fecha de la consulta: 20/12/2020).

Subyace, tras esta iniciativa¹⁰, la necesidad de concretar el concepto de «autonomía estratégica»¹¹ y la Estrategia Global de la UE¹², de junio de 2016, y su Plan de Ejecución en materia de seguridad y defensa¹³, de noviembre de 2016, que fija el Nivel de Ambición¹⁴ de la UE, y que se concretó en tres ámbitos: 1) Responder a conflictos y crisis exteriores; 2) Construir capacidades¹⁵ de socios y aliados; 3) Proteger a los europeos y a la UE.

De este modo, la UE dispondrá de las orientaciones precisas para lograr una serie de capacidades militares y civiles, adecuadas y coherentes al nivel de ambición elegido, partiendo de unos riesgos y amenazas comunes.

La Orientación Estratégica está concebida en dos fases (Fase I: Análisis de riesgos y amenazas; Fase II: Documento final). Al mismo tiempo, en cada una de las fases se produce un proceso de negociación del que resulta un entendimiento reflejado en un acuerdo.

En el modelo de colaboración entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión y el Servicio de Acción Exterior, amén de centros de pensamientos y universidades, se detectan las siguientes etapas:

- a) Durante la Fase I se identificó el problema (retos, tendencias, amenazas, vulnerabilidades de la UE), gracias a inteligencia, civil y militar, de los Estados miembros. Como resalta el Servicio Exterior, es la primera vez que la UE asume un esfuerzo semejante¹⁶.
- b) Asimismo, se comprendió y dimensionó el problema «de los demás» Estados miembros, sobre la base de «acercarse» a sus intereses (que explican sus posiciones). No hay que olvidar que el éxito de toda agrupación de naciones (la

¹⁰ Lanzada en la reunión informal del Consejo Europeo, en Zagreb, de marzo de 2020.

¹¹ En la SEDE, en mayo de 2020, su presidenta, Nathalie Loiseau, subrayó que «la autonomía estratégica de Europa es incluso más necesaria hoy que ayer y que la resiliencia y soberanía europea debe ser reforzada». «PESCO: Ahead of the strategic review», *Europarl*, 2020. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652051/EPRS_BRI\(2020\)652051_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652051/EPRS_BRI(2020)652051_EN.pdf). (Fecha de la consulta: 10/3/2021).

¹² European Union Global Strategy (EUGS) en inglés.

¹³ Implementation Plan on Security and Defence en inglés.

¹⁴ *Level of ambition* en inglés.

¹⁵ *Capabilities* en inglés.

¹⁶ FRIES, Charles. «Towards a Strategic Compass for the EU. Concrete solutions for concrete challenges», *EDM EUROPEAN DEFENCE MATTERS - EDA*, ISSUE#20, 2020, p. 27. Disponible en: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/edm20-web.pdf> (Fecha de la consulta: 10/2/2021). Charles Fries es secretario general adjunto del Servicio Exterior a cargo de la PCSD.

UE es una alianza, ex artículo 42.7 TUE), es la existencia de un entendimiento común acerca de una misma comunidad de intereses y de creencias, en un marco geopolítico¹⁷.

Precisamente, el propio Servicio Exterior, en una comunicación, informaba de que su dirección de inteligencia (SIAC)¹⁸ remitió, para evaluación de los Estados miembros, un primer borrador del análisis de amenazas, en un proceso estandarizado y consensuado.

- c) En consecuencia, tanto en la Fase 1 como en la Fase 2, surge la negociación internacional (o diálogo estratégico) como búsqueda de un entendimiento común recogido en un documento de acuerdo, sobre soluciones comunes, bien redefiniendo la compleja «cuestión geopolítica» a la que se enfrenta la UE, para encontrar alternativas ganadoras; bien para generar, ordenar y priorizar (siempre en este orden) una larga lista de posibles soluciones a la «cuestión geopolítica» europea, para, acto seguido, seleccionar finalmente una solución que, ante todo, sea percibida por todos como justa, respetuosa y equilibrada, sobre criterios de durabilidad del acuerdo político-estratégico. La negociación estratégica es un camino de equilibrios.

Los documentos estratégicos

El primer documento

Se trata de un informe de inteligencia de 360º, describiendo los riesgos y amenazas para la UE a 5-10 años, con una intervención decisiva del SIAC (resultado final de la Fase I del proceso de negociación, que aconteció desde junio de 2020 hasta diciembre de 2020).

No puede entenderse como un producto de inteligencia conjunta y acordada, sino más bien una suerte de entendimiento al que han llegado los servicios de inteligencia de los Estados miembros. Parece que el matiz puede deberse a que se ha querido respetar la soberanía de todos y cada uno de los Estados miembros, en un ámbito tan sensible, habiéndose evitado la «comunitarización» de una materia aún intergubernamental.

¹⁷ BAÑOS, Pedro. *Así se domina el mundo*, Ariel, p. 88.

¹⁸ Single Intelligence Analysis Capacity, compuesto por el Centro de Inteligencia de la UE y la inteligencia del staff militar.

El segundo documento

El segundo acuerdo gozará de la naturaleza de documento jurídico-político, pues acabará por ser adoptado por el Consejo de la UE¹⁹ (resultado final esperado de la Fase 2 del proceso de negociación estratégica, desde enero de 2021 hasta junio de 2022).

Este segundo documento comenzó a gestarse con un primer informe o *scoping paper*, elaborado por el Servicio Exterior a comienzos de 2021, diseñando el esqueleto, los asuntos clave y las preguntas a responder²⁰.

El Servicio Exterior ha apuntado someramente que, a partir del *scoping paper*, tendrá lugar el diálogo o negociación estratégica, mediante la organización de sesiones temáticas sobre aspectos a concretar en particular, dentro de alguna de las cuatro cestas propuestas por el Consejo Europeo²¹, siendo flexibles en los formatos. El resultado será el documento final durante la presidencia francesa del Consejo de 2022, tras nacer durante la presidencia alemana.

Las cuatro cestas

Estas cuatro áreas son: (1) Gestión de crisis y conflictos. Para responder a preguntas como en qué regiones y qué funciones hemos de priorizar (seguridad marítima, etc.); (2) Desarrollo de capacidades. Por ejemplo, preguntándonos acerca de la relación de la UE con el Nato Defence Planning Process, o qué significa «autonomía estratégica» en el ámbito de capacidades militares; (3) Resiliencia. Por ejemplo, para extraer lecciones de la COVID-19; o interpretando el artículo 222 TFUE (Solidaridad), o el 42.7 TUE (Asistencia Mutua); (4) Socios. Por ejemplo, priorizando niveles diferentes de compromiso, como qué asociación tendremos con el Reino Unido.

¹⁹ El Consejo de la Unión Europea es la reunión del Consejo de Ministros de la UE.

²⁰ NOVÁKY, Niklas. «The Strategic Compass Charting a New Course for the EU's Security and Defence Policy», *Wilfried Martens Centre for European Studies*, December 2020, p. 9. Disponible en: https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/12/CES_POLICY-BRIEF_TheStrategicCompass-V1.pdf (Fecha de la consulta: 4/1/2021). Novaky menciona un documento resumido y sanitizado del Servicio Exterior Europeo, de 3 páginas, denominado «Questions and answers: threat Analysis-a background for the strategic Compass», de noviembre de 2020 y que estuvo disponible durante un tiempo en el siguiente enlace: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf

²¹ Consejo Europeo de 16 de junio de 2020, en sus «Conclusiones sobre seguridad y defensa».

Naturaleza del entendimiento

Compartirá la del Memorándum de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés), sin perjuicio de que finalmente sea adoptado mediante decisión unánime²² del Consejo de la UE.

El MoU sirve entonces como instrumento laxo de cooperación a «la creación de espacios de compartición de experiencia y conocimiento, donde los actores se someten a las políticas con el fin de mejorar en la ejecución de estas, en colaboración con todas las partes implicadas»²³. Está ligado a la cooperación multilateral internacional en asuntos de alta especialización o complejidad.

Las preguntas estratégicas

En estas cuatro cestas a que nos hemos referido²⁴ han de plantearse las preguntas estratégicas²⁵, que ayuden a desarrollar la Orientación Estratégica, para que «pueda contribuir a desarrollar la cultura europea común de seguridad y defensa, basada en nuestros valores y objetivos comunes y que respet(e) el carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros»²⁶. En el pensamiento estratégico²⁷, la correcta formulación de las preguntas es vital para comprender y delimitar la cuestión a negociar.

Orientar es concretar

La Orientación Estratégica es, al tiempo, concreción y búsqueda de coherencia para la mejor capacitación de los ejércitos, la optimización de recursos y las mejoras y optimización de procedimientos y procesos. Es la búsqueda de una superioridad o

²² Artículo 31 TUE, al tratarse de una decisión con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

²³ SARMIENTO, Daniel. «El soft law administrativo», *Civitas*, 2008, p. 219.

²⁴ DGAP, «The EU's Strategic Compass and its Four Baskets – Recommendations to Make the Most of It», DGAP Report, 11th November 2020, p. 7. Disponible en: <https://dgap.org/en/research/publications/eus-strategic-compass-and-its-four-baskets> (Fecha de la consulta: 15/12/2020).

²⁵ KOENIG, Nicole. «The EU Strategic Compass For Security And Defence», Policy Paper, Hertie School Jacques Delors Centre, 10th July 2020, p. 4. Disponible en: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200710_Strategic_Compass_Koenig.pdf (Fecha de la consulta: 7/1/2021).

²⁶ Consejo Europeo de 16 de junio de 2020, *op. cit.*

²⁷ OHMAE, Kenichi. *La mente del estratega. El triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios*. Resumen del libro disponible en: <https://www.gestiopolis.com/mente-estratega-triunfo-japoneses-mundo-negocios-sintesis-libro/> (Fecha de la consulta: 11/3/2021).

ventaja estratégica respecto a los rivales de la UE, y evitar así una posición de desventaja geopolítica. El camino iniciado introducirá sentido a la colaboración entre europeos.

La Orientación Estratégica, en opinión del Servicio Exterior²⁸, está llamada a:

- 1) Mejorar la capacidad para actuar de la UE rápida y decisivamente en nuestro vecindario geopolítico.
- 2) Proteger de la mejor manera a la UE y sus ciudadanos, profundizando en el concepto de UE como alianza militar (ex 42.7 TUE), lo que pasará por proyectarse más allá de nuestras fronteras, y llegar a dominar el espacio, el ciberespacio, la seguridad marítima y las nuevas tecnologías (5G, inteligencia artificial, cuánticas...); en la resiliencia (resistencia más aprendizaje y mejora); en la seguridad de suministro e información.
- 3) Fortalecer nuestras capacidades a través de la cooperación. Del gasto total europeo en defensa (2019); de 186 000 millones de euros, apenas 7000 millones se corresponden a programas cooperativos.
- 4) Trabajar activamente con los socios de la UE. Promoviendo una asociación más estratégica con socios y vecinos, con ONU, OTAN, la Unión Africana y ASEAN.

Para otro experto, Daniel Fiott²⁹, no se trata de reescribir los tres puntos principales del Nivel de Ambición de la UE, ni la Estrategia Global de la UE —que no es un documento estratégico exhaustivo—³⁰, sino profundizar o buscar la concreción, y la coherencia, en unas guías político-estratégicas que describan cómo puede ser logrado el Nivel de Ambición en términos de capacidades y operaciones.

Para Fiott, por ejemplo, no se debería tratar de regular materias para las que la UE no tiene mandato (*nuclear deterrence* en inglés) y anticipa tensiones en la concreción de las cláusulas de Asistencia Mutua (artículo 42 TUE) y de Solidaridad (artículo 222 TFUE), por intereses nacionales divergentes.

²⁸ FRIES, Charles, *op. cit.*, p. 28.

²⁹ FIOTT, Daniel. «UNCHARTED TERRITORY? Towards a Common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence». Brief 16, EUISS, July 2020.

³⁰ RUIZ DÍAZ, Lucas J. «Designing the renewed european defence policy through permanent structured cooperation. Why?», *Defence Studies*, 2019, p. 4. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2021.1879649?journalCode=fdef20> (Fecha de la consulta: 4/2/2021).

Otros autores, como Biscop, manifiestan que el documento final es una oportunidad para fijar las responsabilidades de los Estados miembros en la PCSD, su propósito, el tipo de operaciones (de alta o baja intensidad), a qué escala, con qué socios, etc.

Engberg³¹ y Nováky³² concluyen que, tras la nueva Orientación Estratégica, será necesario incrementar un nuevo Nivel de Ambición y revisar la actual Estrategia Global de la UE.

Estamos con el investigador Arnout Molenaar³³ en que la Orientación es el desarrollo y concreción de una visión común para definir más específicamente tanto el qué necesita la UE lograr —una cultura estratégica común— como el cómo lograrlo, a través de la definición y concreción de la autonomía estratégica; de las posibilidades de cooperación entre Estados miembros; de la relación trasatlántica; de la UE como actor más activo proveedor de seguridad; para ensanchar la resiliencia de la UE y su protección.

Es decir, en la concreción de la Orientación Estratégica vamos a asistir a una nueva pugna entre «el comunitarismo» en la defensa europea y el mantenimiento del peso de los Estados miembros, pese a que se haya trasladado la imagen de que la Orientación Estratégica es más una profundización en lo comunitario frente al plano intergubernamental.

La Orientación Estratégica definirá, pues, las orientaciones políticas y las metas y objetivos específicos en ámbitos como la gestión de crisis, la resiliencia, el desarrollo de capacidades y las asociaciones con socios y aliados. Su concreción nos lleva a la cooperación.

³¹ ENGBERG, Katarina. «A European Defence Union by 2025? Work in progress», *SIEPS*, January 2021 p. 12. Disponible en:

https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/temasidor/european_defence_union_policy_overview.pdf (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

³² NOVÁKY, Niklas, *op. cit.*, pp. 14-15.

³³ MOLENAAR, Arnout. «Unlocking European Defence. In search of the long overdue paradigm shift». Istituto Affari Internazionali, January 2021. Disponible en: <https://www.iai.it/en/publicazioni/unlocking-european-defence> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

Hacia la cooperación y negociación estratégicas

Cooperar, para Harari, es la habilidad de compartir una «mitología» común, lo que otorga al *Homo sapiens* «la capacidad sin precedentes de cooperar flexiblemente en gran número»³⁴.

En la UE, los Estados miembros tienen la firme determinación y el incentivo de generar fuertes vínculos de colaboración. El idealismo es el motor de la construcción europea en materia de defensa, lo que no excluye una intensa competición realista. En este cooperar emergen las carencias y debilidades de todos los Estados miembros. El destino del otro pasa ser considerado como propio³⁵.

Ciertamente, hay que trabajar intensamente en áreas donde coexisten diferencias, como en las distintas culturas estratégicas, pero «mayor cooperación estimula la confianza y la transparencia entre aliados [...], y puede mejorar el desarrollo de capacidades y las operaciones»³⁶.

En la Orientación Estratégica, la Comisión y los Estados miembros van a desplegar un conjunto de técnicas de negociación para alcanzar el mayor experimento de negociación geopolítica europea desde el establecimiento de la Comunidad Económica Europea³⁷.

En 2021, las potencias de la UE, lejos de buscar la paz o el equilibrio de poderes, entre ellas mismas³⁸, concretarán toda una visión común, para alcanzar una orientación plena de la Política de Seguridad y Defensa Común, hacia una verdadera Política Común de Seguridad y de Defensa.

³⁴ HARARI, Yuval Noah. *Sapiens, de animales a dioses*, 8.ª ed., Debate, 2016 [19.ª reimpresión, 2019], p. 38.

³⁵ SATUÉ DE CÓRDOVA, Ángel. «La cooperación europea en seguridad y defensa», *ONE MAGAZINE*. 24 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.jefspain.eu/la-cooperacion-europea-en-seguridad-y-defensa/> (Fecha de la consulta: 10/3/2021).

³⁶ «THE MILITARY BALANCE», «Editor's Introduction: Challenges to defence cooperation», Vol. 117, Issue 1, Taylor & Francis Online, 2018, pp. 5-6. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/04597222.2017.1271205> (Fecha de la consulta: 15/2/2021).

³⁷ El 9 de mayo de 1950, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, propuso integrar las industrias del carbón y el acero de Europa occidental.

³⁸ Como ha pasado a lo largo de la historia europea con el Tratado de Westfalia (1648), pasando por el Congreso de Viena (1815) o la Conferencia de Paz de París (1919).

El pensamiento estratégico

Pensar estratégicamente consiste «en decidir cuáles son los mejores movimientos que podemos hacer para lograr nuestros objetivos, empleando los medios que están a nuestro alcance»³⁹. Supone anticiparse a escenarios futuros y la creación de estos. Una especie de planificación orientada a obtener una ventaja competitiva sostenible sobre los rivales.

Aunque el compromiso de cada Estado miembro con sus socios debe ser firme y moverse en un plano cooperativo, persigue también sus intereses nacionales y busca la supremacía. También la negociadora.

Por su parte, la UE actúa estratégicamente cuando busca dotar de coherencia a los diferentes procedimientos, iniciativas y actores, tanto del nivel intergubernamental (PESC y PCSD, PESCO) como del comunitario (Servicio Exterior, Área de Libertad, Seguridad y Justicia), orientando la defensa de la UE⁴⁰.

El proceso de la negociación estratégica

Los Estados miembros van a intentar comportarse estratégicamente a la hora de desarrollar la Orientación Estratégica hasta alcanzar el acuerdo final —no se sabe si lo conseguirán y en qué grado—.

La dimensión organizativa de las reuniones

Gilbert Keith Chesterton dijo que «a los inicios de una discusión es fundamental ponerse de acuerdo tanto acerca de qué se está discutiendo como acerca de qué no se pretende discutir en ningún caso».

Durante la negociación, cuanto mayor número de partes, mayor complejidad y desconfianza. Los procesos, de por sí iterativos, tienden a ralentizarse a 27, dependiendo mucho de que se respete un correcto orden del día, graduando la relevancia de los asuntos, el tiempo para tratarlos, de que exista una hoja de ruta con hitos temporales a conseguir, etc.

³⁹ TUBAU, Daniel. *El arte del engaño*, Ariel, 2018, p. 94.

⁴⁰ RUIZ DÍAZ, Lucas J., *op. cit.*, p. 13.

Adicionalmente, los Estados miembros acordarán las reglas y procesos de la negociación, de votación, de modificación de las propias reglas, así como de una adecuada estructura de paneles de trabajo, de un calendario y hasta de horarios.

En esta dimensión, es relevante saber que las decisiones son por unanimidad y que vetar es una posibilidad excepcional, pues no carece de dificultades hacerlo, incluso el indicarlo.

Todo ello va a conspirar para el éxito o fracaso de la reunión.

La dimensión procedimental de las reuniones

La negociación comienza con la redacción de un primer borrador, como ya hemos visto, por la Comisión Europea (*scoping paper*). Este borrador es discutido y revisado por los 27. Se necesitan de seis a ocho meses para tener un acuerdo internacional en condiciones. Cada versión acordada en las reuniones de trabajo se someterá a informe en cada Estado miembro. Es deseable que, durante este tiempo, se den permanentes contactos telemáticos. Además, es clave contar con medidas de contrainteligencia, para garantizar el resultado final.

La dimensión humana de los equipos negociadores

Contar con un experimentado presidente-moderador de la reunión, que posea destrezas diplomáticas, liderazgo y el dominio del inglés es esencial. Tan solo excepcionalmente debería de rotar, reportando siempre al alto representante para trasladarle la parte intangible de toda negociación, las «sensaciones».

El equipo de cada Estado miembro será multidisciplinar y de élite, en las áreas diplomática, de inteligencia, militar, técnica, industrial, jurídica y financiera. Evidentemente, el mejor equipo será aquel que integre todo este conocimiento técnico civil y militar, bajo el liderazgo de una persona experimentada. Con habilidades negociadoras e idiomas. Conectado con las fuentes de información, así como con las necesidades y capacidades industriales de su país y con el mayor nivel de decisión posible.

Un modelo de éxito exige «una organización más efectiva que cuente con una cadena de mando altamente descentralizada» —y especializada— «orientada a objetivos y con un control directivo» —de valor añadido— «más que a órdenes directas, con el propósito de aprovechar la capacidad mental y las habilidades creativas de los mandos individuales en cada nivel»⁴¹.

La estrategia de una buena negociación estratégica internacional

La Orientación Estratégica debe plantearse desde el respeto absoluto a los negociadores, a sus naciones y a sus legítimos intereses. El éxito de la negociación de la Orientación Estratégica será lograr la mayor concreción posible del Nivel de Ambición.

Hay buenas prácticas⁴² comúnmente aceptadas, aplicables a la Orientación Estratégica:

- 1) Asistir a todas las reuniones.
- 2) Conocer los retornos industriales, de las decisiones sobre las «cuatro cestas».
- 3) Designación de perfiles adecuados.
- 4) Nombramiento de un negociador líder.
- 5) Contactar con los interesados.
- 6) Asistencia al equipo negociador.
- 7) Ser conscientes de que existen maniobras en la sombra.
- 8) Saber que los negociadores solucionan, no elevan problemas.
- 9) No intentar sorprender y ser constructivo.
- 10) Socializar y crear un ambiente de confianza.
- 11) Trabajar unas relaciones personales sinceras y apoyadas por una gran seriedad en el trabajo. A los buenos negociadores les precede su fama, predisponiendo a los demás favorablemente a escucharlos con atención y respeto.
- 12) En la medida de lo posible, no dejar temas cerrados en las reuniones, y esperar confirmación de las respectivas autoridades.
- 13) Tener en mente los datos necesarios.

⁴¹ ALVAYAY CASTRO, Enrique. «Una breve descripción del trabajo de Boyd», *REVISMAR* 4, 2008. Disponible en: <http://revistamarina.cl/revistas/2008/4/alvayay.pdf> (Fecha de la consulta: 4/1/2021).

⁴² Basado en el trabajo final del Cte. EA ITA Ángel Satué Seisdedos (+). Curso ascenso Estado Mayor.

En esta línea, los negociadores podrán aplicar los principios de la Cámara de Comercio Internacional⁴³.

En las dos fases referidas de la Orientación Estratégica, los Estados miembros pueden aplicar múltiples estrategias. Es en la posibilidad de elegir dónde radica la esencia de la estrategia (Beaufre). De hecho, hay que tener en cuenta que todo negociador estratégico, en el plano más táctico, debe adaptarse a cada momento en concreto, para optar por una u otra fórmula, en función de las condiciones cambiantes de toda negociación, recurriendo a los diferentes tipos de estrategias que puede desplegar (o tratar de hacerlo). «Las armas del estratega son el pensamiento táctico, la consistencia y la coherencia»⁴⁴.

Tipos de estrategia de negociación

Identificamos cinco estrategias de negociación: de colaboración, de compromiso, competitiva, de adaptación y de evitación. Estas se verán influenciadas por dos vectores clave: la importancia de la relación con la contraparte, y la importancia del resultado⁴⁵. ¿Cuáles se darán cita en la Orientación Estratégica?

ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN	Importancia resultado baja	Importancia resultado alta
Importancia relación alta	DE ADAPTACIÓN	DE COLABORACIÓN
Importancia relación baja	DE EVITACIÓN	DE COMPROMISO COMPETITIVA

Tabla 1. ¿Cuáles se darán cita en la Orientación Estratégica? Fuente. LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; WISE OLANDER, Karen, *op. cit.*, p. 79.

De adaptación

O de «perder (en el resultado) para ganar (en la relación)». Se está dispuesto, por tanto, a sacrificar los resultados en aras de la relación. Pues bien, la búsqueda de la Orientación

⁴³ Disponible en: <https://iccwbo.org/publication/icc-principles-to-facilitate-commercial-negotiation/> (Fecha de la consulta: 18/3/2021).

⁴⁴ OHMAE, Kenichi, *op. cit.*

⁴⁵ LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; WISE OLANDER, Karen, *op. cit.*, cap. 5 «Seleccionar la estrategia», pp. 78-79.

Estratégica es esencial para la supervivencia de la UE. Tim Marshall⁴⁶ llega a decir que, si la UE se tambalease, «supondría el regreso a una Europa de los Estados-nación soberanos con cada uno de ellos a la caza de alianzas en el juego de equilibrios del poder». No parece poco importante alcanzar un entendimiento común.

De evitación

O de «perder (en el resultado) para perder (en la relación)». Es evidente que, en la UE, en el marco del relanzamiento de todas las iniciativas de defensa como, entre otras, PESCO, CARD o el Fondo Europeo de Defensa (inimaginables hace tan solo cinco años), va a existir relación entre las partes en gran variedad de proyectos e iniciativas, en el medio y largo plazo. Evitar toda suerte de negociación, o terminar la misma, por carecer de importancia todos o la mayoría de los aspectos de la negociación, no parece creíble. Tal vez el Reino Unido hubiera apostado por esta estrategia, pues la parte que la aplica suele contar con una alternativa fuerte.

De compromiso

O de cesión, total o parcial, de algunas de sus pretensiones. Esta estrategia sería a la que se verían abocados los Estados miembros en caso de no avanzar lo suficientemente rápido. De tipo secundaria, puede reportar beneficios razonables si la colaboración no resultase satisfactoria, pero los Estados miembros son conscientes de que no quieren empeorar una relación. Dentro de la UE, no sería descartable que países con menos capacidades industriales de defensa —del centro y este—, o con visiones alternativas a la política tradicional de alianzas de Europa occidental, pudieran transitar por esta suerte de estrategia. La Comisión bien podría llegar a transigir, porque suele ser mejor un mal acuerdo que un conflicto, priorizando el tiempo a la calidad y, tal vez, posponiendo para más adelante la misma negociación.

⁴⁶ MARSHALL, Tim. *Prisioneros de la Geografía*, PENÍNSULA ATALAYA, noviembre 2019, p. 144.

Competitiva

O de ganar (en el resultado), pero perder (en la relación). En esta estrategia, la parte que la ejecuta quiere maximizar los resultados esperados a costa de la relación. Considera que no es posible una situación de *win-win*, en la que todos salgan ganando, por muchas razones, como la complejidad.

De colaboración

Esta estrategia presenta mayores semejanzas con la gran estrategia de la UE y sus Estados miembros, sin perjuicio de que, en un nivel táctico, sean muy frecuentes las estrategias ultracompetitivas, eclipsadas felizmente por la necesidad de cooperación en un mundo VUCA. En ocasiones, convivirá con la adopción de soluciones de compromiso, donde todos ganan algo y pierden algo. La Comisión desafiará toda conducta competitiva y desleal, de modo que, hasta la habitual estrategia de compromiso, se deba medir con la necesidad de concreción.

En esta estrategia de colaboración, la Comisión debe velar durante año y medio por que cada parte comprenda las necesidades de las demás; por que no se creen ententes de países (norte-sur, ricos-pobres...); por recordar que está en juego la defensa de la UE, no unos u otros intereses nacionales; debe remover todo obstáculo y atisbar soluciones. Tratará de anticipar aquellas áreas donde habría arbitrio para la cooperación⁴⁷.

A tener en cuenta que intervienen 27 países y muchas personas, manejando información muy sensible, en escaso periodo de tiempo y con fuertes presiones externas. Asimismo, en el marco de un complejo sistema organizativo y de reglas⁴⁸.

Conclusiones

En la negociación de la Orientación Estratégica, la UE tiene una oportunidad de oro de emanciparse de las soluciones de compromiso, y de los intereses nacionales, buscando el europeo, pero no olvidemos que van a decidir los 27 Estados miembros y no las

⁴⁷ KOENIG, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ LEWICKI, Roy. J.; HIAM, Alexander; WISE OLANDER, Karen, *op. cit.*, cap. 14 «Cuantos más, mejor: negociar a través de representantes», p. 307 y ss.

instituciones comunitarias. Aún estamos en el ámbito intergubernamental, y rige la unanimidad.

Es tiempo ya de introducir cambios en el sistema de decisión de la UE, a fin de que interminables negociaciones no nos dejen en fuera de juego del tablero mundial, por su lentitud o por alcanzar fórmulas insuficientes de compromiso.

Estamos ante el reto de la convergencia de las culturas estratégicas de los Estados miembros.

Negociar es un arte, y negociar entre socios y aliados, vecinos marcados por la misma geografía, historia y valores, en ocasiones puede ser más una rémora que una ventaja. Solo se traiciona a los amigos, no a los enemigos.

Y hemos de volver a las preguntas consustanciales a toda búsqueda de orientación estratégica para la concreción de la Estrategia Global de la UE y de su Nivel de Ambición.

El entendimiento sobre los riesgos para la UE, de diciembre de 2020, y el de la Orientación Estratégica que veremos en marzo de 2022, tratan de responder aquellas preguntas, buscando dar cohesión y orientación al conjunto de iniciativas lanzadas en materia de defensa en los últimos cinco años (CARD, PESCO, EDF, etc.). Identificados los riesgos, los Estados miembros han de acordar los medios y capacidades, así como quiénes serán los socios estratégicos de la UE.

Durante la negociación de la Orientación Estratégica se dan, por tanto, las dificultades de toda negociación multipartita internacional, como el número de partes, su heterogeneidad o las propias dinámicas de un grupo plural, con intereses diversos.

En este marco de alta complejidad estratégica, los Estados miembros tenderán a comportamientos más competitivos, pero la negociación estratégica colaborativa es la única *win-win* a largo plazo. Los Estados miembros y la Comisión están condenados a entenderse en un permanente diálogo.

Estamos en un momento de la historia en el que los países parecen reacios a cooperar a través de instituciones o acuerdos para gestionar problemas que desbordan sus fronteras.

En este tiempo, el éxito o el fracaso de la UE descansará en el grado de unidad y apoyo de sus acciones como bloque, lo que requiere de compromiso con la construcción de una visión común, también en defensa y seguridad.

De este modo, la soberanía de los Estados miembros no puede ser por más tiempo concebida sin una nueva dimensión global, de modo que, en materia de defensa, exige subir el peldaño supranacional de la integración europea. Negar esto es negar la realidad, y negar a los europeos una posibilidad de sobrevivir como cultura y civilización.

*Ángel Satué de Córdoba Minguet**
Abogado del sector público empresarial

La Iniciativa de los Tres Mares: configuración y consecuencias geopolíticas mundiales

Resumen:

La Iniciativa de los Tres Mares (I3M) es una alianza formada por los países de Europa Central y del Este que se encuentran entre los mares Báltico, Negro y Adriático. Sus objetivos se centran en conseguir una región interconectada, con un enfoque norte-sur, en los campos de la energía, las infraestructuras y las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, cuenta con un eminente componente geopolítico que no se hace sentir solo en la región, sino que involucra también a las cuatro mayores potencias mundiales: EE. UU., Rusia, China y la Unión Europea.

Palabras clave:

Iniciativa de los Tres Mares, geopolítica, Europa Central y del Este, energía.

***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 Three Seas Initiative: Configuration and global geopolitical consequences

Abstract:

The Three Seas Initiative (3SI) is an alliance of Central and Eastern European countries located among the Baltic, Black and Adriatic Seas. Its objectives focus on achieving an interconnected region, with a north-south approach, in the fields of energy, infrastructure and telecommunications. At the same time, it has an eminent geopolitical component that not only can be felt in the region, but that also involves the four major world powers: the US, Russia, China, and the European Union.

Keywords:

Three Seas Initiative, geopolitics, Central and Eastern Europe, energy, infrastructures, telecommunications.

Introducción

La Iniciativa de los Tres Mares (I3M) es una plataforma de colaboración entre Polonia, Croacia, Austria, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Chequia y Rumanía. Estos países conforman una región en Europa Central y Oriental que se encuentra entre tres mares: Báltico, Negro y Adriático. Sus objetivos han sido defendidos por sus impulsores, el presidente polaco y la presidenta croata¹, basándose exclusivamente en el deseo de los países de la zona de prosperar de manera conjunta con una visión norte-sur en vez de este-oeste, que es con la que están configuradas actualmente sus vías de comunicación y sus redes de comercio². Para ello, estos 12 países de Europa Central y del Este acordaron la puesta en marcha de diversos proyectos de infraestructuras de carretera y ferroviarias, de energía y de telecomunicaciones. De esta manera, la I3M pretende mejorar la cohesión europea, al tiempo que varios de los países participantes pretenden alejar la región de la influencia rusa que esta ejerce a través del gas que les exporta. Esto es del agrado americano, que ha apoyado la iniciativa desde el primer momento³, con el beneplácito de los países de la región que pretenden reforzar las relaciones atlánticas, no solo entre ellos y los EE. UU., sino entre Europa y América en general. Pese a que se he tratado de mostrar la I3M como un lugar de colaboración, también se ha convertido en una iniciativa donde las luchas por el poder e influencia de las potencias mundiales cristalizan, con Rusia, China, EE. UU. y la Unión Europea atentas a los movimientos que en ella se produzcan.

Configuración y diseño de la Iniciativa de los Tres Mares

En cuanto a su configuración geográfica, el proyecto Intermarium (entre mares, en latín) es la base más obvia de la I3M. Esta alianza, desarrollada por el mariscal y presidente polaco de entreguerras Josef Piłsudski, debía unir la región desde Finlandia en el norte, junto a los países bálticos, Bielorrusia, Ucrania, Hungría, Rumanía y Yugoslavia. Esta federación permitiría a Polonia y a toda la zona escapar del dominio de las dos potencias regionales que buscaban controlarles, Alemania y Rusia. Sin embargo, su proyecto

¹ ALTARAS Penda, I. «Three Seas Initiative: Between Diplomacy and Geopolitics», *Acta Economica Et Turistica*, 4(1), 2018, pp. 5-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/aet-2018-0002>

² KUREČIĆ, P. «The three seas initiative: Geographical determinants, geopolitical foundations, and prospective challenges», *Hrvatski Geografski Glasnik*, 80(1), 2018, pp. 99-124. Disponible en: <https://doi.org/10.21861/HGG.2018.80.01.05>

³ SIERADZKA, M. «Europe's 'Three Seas Initiative' aims to curb Chinese influence», *DW.Com*, 2020.

fracasó debido a las malas relaciones de Polonia con sus países vecinos como Lituania y Checoslovaquia, así como por la falta de apoyo de una verdadera potencia extranjera⁴.



Figura 1. La Iniciativa de los Tres Mares en el contexto europeo. Fuente. Wikicommons.

En la actualidad, los datos macroeconómicos demuestran un claro distanciamiento entre la Europa oriental y la occidental, tanto a nivel de vida como en PIB, infraestructuras, demografía, etc. Pese a tener una población que alcanza los 111 millones de personas (casi el 22 % de la población total europea) y su territorio abarca el 28 % del suelo de la Unión Europea⁵, las cifras de 2018 muestran que los países de esta región apenas representan el 10 % del PIB europeo, así como que su PIB medio per cápita es solo el 78 % del de la UE.

Los países que participan en la I3M comparten los mismos objetivos principales: crecimiento económico, seguridad y una Europa más fuerte y cohesionada. Para conseguirlo se han propuesto impulsar el crecimiento económico y bienestar de la región, atrayendo inversiones extranjeras. Además, han declarado la seguridad energética como uno de sus principales objetivos, tratando de alcanzar al mismo tiempo los objetivos

⁴ CRETU, V., & ARDELEANU, D. «The Revival Of The Intermarium Geopolitical Project – The Three Seas – The Three Seas Initiative and Bucharest 9 Format», *Security Paradigms in the 21st Century*, 2018, pp. 19-20, pp. 331-344.

⁵ SIERADZKA, M. «Europe's 'Three Seas Initiative' aims to curb Chinese influence», *DW.Com*, 2020.

climáticos reducción de las emisiones de carbono. Además, han puesto en primer plano la necesidad de desarrollar infraestructuras digitales y crear soluciones inteligentes un uso más eficiente de la información.

Los propósitos de la I3M son múltiples, aunque se centran en tres campos: energía, infraestructuras y telecomunicaciones⁶. En este sentido, abandonar la dependencia energética de Rusia se presenta como uno de los principales objetivos dentro de los temas energéticos. Su apuesta energética en cuanto al gas se ha dirigido hacia la compra de gas licuado a EE. UU. Para ello, Polonia y Croacia han completado la construcción de plantas de regasificación para importarlo⁷, lo que les proporcionaría independencia energética de una potencia que algunos de los países de la región consideran una amenaza⁸. De todos modos, esta postura no es unánime dentro de la iniciativa. Hungría o Bulgaria no parecen estar tan interesadas en la independencia energética tanto como en la energía barata⁹. Al mismo tiempo se están construyendo diversos gaseoductos, planteados de norte a sur. El principal proyecto es la unión de los puertos de regasificación de GNL en Croacia y Polonia a través de una tubería que pasará por algunos de los países de Europa Central como Chequia, Eslovaquia o Hungría. Por otro lado, Rumanía, que por su posición más al este queda fuera de varios de los proyectos norte-sur, ha presentado sus propios proyectos gasísticos.

A parte de estas prácticas, no se debe olvidar la posibilidad de fomentar la construcción de plantas de energía nuclear, las cuales permitirían mayor independencia de la energía rusa y cumplimiento de los programas de reducción de emisiones que ha propuesto la Unión Europea¹⁰.

⁶ TSONEV, B. «Iniciativa Tres Mares. Su significado y posibles consecuencias geopolíticas», *14 Milímetros*, 2020. Disponible en: <https://14milímetros.com/iniciativa-tres-mares-su-significado-y-posibles-consecuencias-geopoliticas>

⁷ BRZEZINSKI, I., & KORANYI, D. «The Three Seas Summit: A Step Toward Realizing the Vision of a Europe Whole, Free, and at Peace?», *The Atlanticist*, 2017.

⁸ ALBRYCHT, I., DUJMOVIĆ, K. A., KAUSHIK, A., & KONKEL, A. «The Digital 3 Seas Initiative», *Kosciuszko Institute*, 2018.

⁹ GÓRKA, M. «The three seas initiative as a political challenge for the countries of central and eastern Europe», *Politics in Central Europe*, 14(3), 2018, pp. 55-73. Disponible en: <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0018>

¹⁰ «Poland to seek EU approval for state aid to build nuclear plant», *Euractiv.com*, 2020. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/poland-to-seek-eu-approval-for-state-aid-to-build-nuclear-plant/>

Otro de los puntos clave de esta iniciativa es el desarrollo de infraestructuras norte-sur de transporte terrestre¹¹. En este sentido, se combinan los proyectos de autovías, ferroviarios y náuticos. En cuanto a los primeros, el más importante es la Via Carpatia, que conectaría Tesalónica (Grecia) con Klaipėda (Lituania); en cuanto a los ferrocarriles, la vía Báltica conectará Varsovia con Helsinki, colocando a Polonia como un nudo de transportes líder en la región¹². Por último, también se han proyectado distintas iniciativas de transporte fluvial. A nivel geopolítico, la principal es la vía fluvial E40, que con origen en las costas bálticas de Polonia se despliega a través de Bielorrusia y Ucrania y desemboca en el mar Negro.

Además, la I3M se ha propuesto definir planes regionales de conectividad y telecomunicaciones. Esta parte del proyecto incluye tecnología como la fibra óptica, radiodifusión y, sobre todo, un plan para la implantación del 5G¹³. Los I3M va a desarrollar la *Three Seas Digital Highway*, una serie de proyectos para mejorar la transferencia de datos y la infraestructura de comunicaciones, incluyendo la tecnología 5G y la fibra óptica. Además, se pretende sacar adelante el 3SI Marketplace, un mercado regional para impulsar el comercio y la inversión en la zona. Por último, se ha establecido el Foro SmartCity, que trata de acelerar la innovación y fomentar la inversión en innovación en las ciudades regionales¹⁴.

¹¹ CELAC, S., & EBERHARDT, A. «The Emergence of a European Project», *Three Summits for the Three Seas Initiative*, 2018.

¹² CRETU, V., & ARDELEANU, D. «The Revival Of The Intermarium Geopolitical Project – The Three Seas – The Three Seas Initiative and Bucharest 9 Format», *Security Paradigms in the 21st Century*, 2018, pp. 19-20, pp. 331-344.

¹³ GÓRKA, M. «The three seas initiative as a political challenge for the countries of central and eastern Europe», *Politics in Central Europe*, 14(3), 2018, pp. 55-73. Disponible en: <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0018>

¹⁴ GARDING, S. E., & Mix, D. E. «The Three Seas Initiative», *CRS Reports*, 2020. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov>

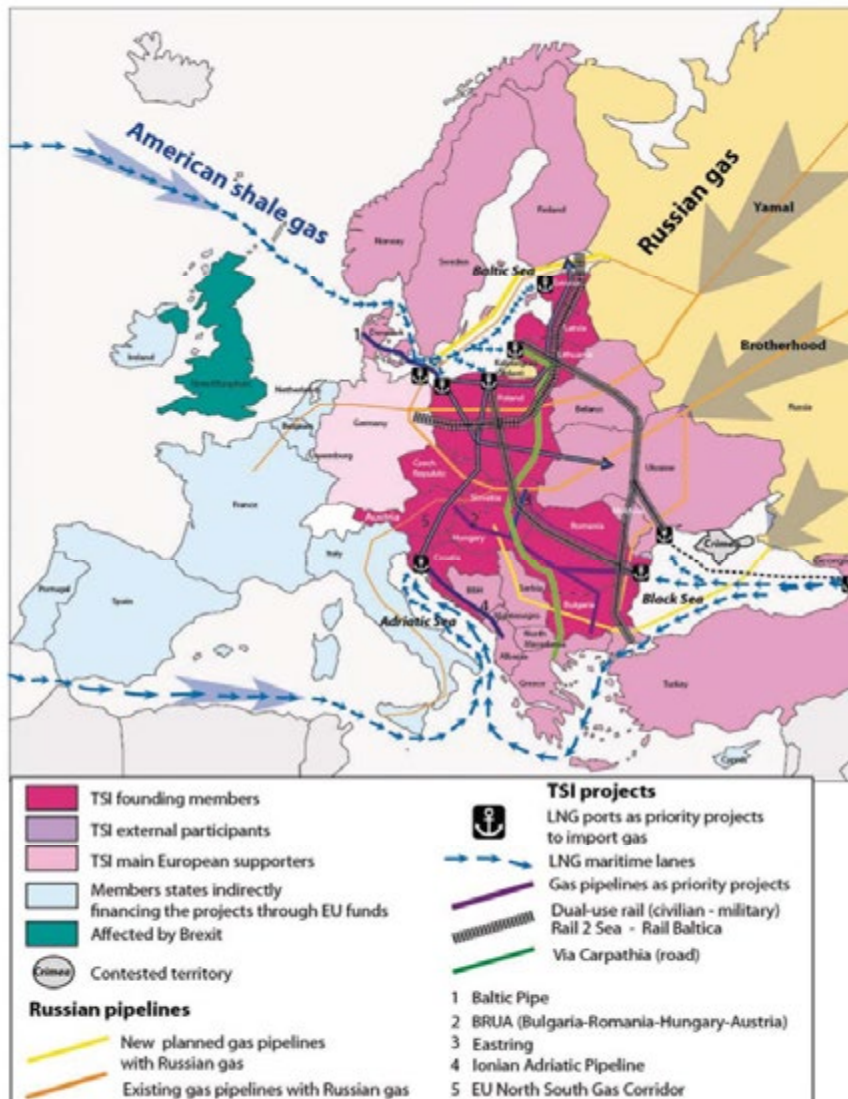


Figura 2. Principales proyectos de infraestructuras dentro de la I3M. Fuente: Thomann (2019).

Por el momento, tan solo el 3 % de los proyectos se han completado y apenas el 15 % han avanzado sustancialmente¹⁵. Las cumbres se limitan a una por año desde la primera en 2016, incluyendo una telemática en 2020 por culpa de la COVID-19. Además, la I3M considera necesarios 800 000 millones de euros en inversiones en los próximos 10 años para llevar a cabo los proyectos. Sin embargo, el Fondo de Inversiones de la Iniciativa

¹⁵ THOMANN, P. «The Three Seas Initiative: a New Project at the Heart of European and Global Geographical Rivalries», *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 17(3), 2019, pp. 31-65. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov>

de los Tres Mares apenas ha conseguido 1300 millones de euros los 5000 que deseaba¹⁶, pese a que EE. UU. se comprometió a invertir el 30% de la contribución combinada de los 12 países de la I3M hasta 1000 millones de dólares¹⁷.

Consecuencias geopolíticas globales

China

China ve Europa Central y del Este como una zona estratégica donde invertir sus superávits de capital a través de la Belt and Road Initiative (BRI). El BRI afecta directamente a la región de los Tres Mares, al conectar China con Madrid a través de Polonia con el corredor «Nuevo Puente Terrestre Euroasiático». Con esta situación en mente, y buscando mercados regionalizados, China puso sobre la mesa la creación de una plataforma informal y flexible con los 16 países del centro y este europeo, posteriormente ampliado a 17 con Grecia.

Dentro de este proyecto, el primer ministro chino animó en 2015 a los países de la región a aumentar la cooperación en la zona entre los tres mares, al tiempo que el viceministro de asuntos exteriores chino remarcaba que ambas iniciativas eran altamente compatibles y que consideraba que perseguían objetivos idénticos¹⁸. Y es que la zona de Europa del Este es imprescindible para conectar su mercado con el de Europa occidental. Por tanto, debemos considerar que el objetivo principal de China en Europa Central y del Este no es dividir la UE, tal y como algunos analistas han querido ver^{19,20}, si no utilizar esta región como una plataforma para aumentar su comercio con Europa Occidental. Para China es beneficioso que más países formen parte de la UE y pues así tendrá acceso a un mercado más grande y dinámico.

Al mismo tiempo, el interés chino ha sido visto con buenos ojos por los países de la

¹⁶ GOSLING, T. «Navigating the Three Seas Initiative», *Balkan Insight*, 2020. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2020/12/30/navigating-the-three-seas-initiative/>

¹⁷ ĐORĐEVIĆ, N. «Three Seas Initiative investment fund gets US boost - Emerging Europe», *Emerging Europe*, 2020. Disponible en: <https://EMERGING-europe.com/news/three-seas-initiative-investment-fund-gets-us-boost/>

¹⁸ DZIEWIAŁTOWSKI-GINTOWT, B. «One Belt, One Road Between Three Seas: Chinas's Soft-power Policy Towards «New» EU Members», *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 17(3), 2019, pp. 93-115.

¹⁹ HILLMAN, J.; MCCALPIN, M. «Will China's '16+1' Format Divide Europe?», *CSIS*, 2019. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/will-chinas-161-format-divide-europe>

²⁰ GASPERS, J. «Divide and Rule», *Berlin Policy Journal*, 2018. Disponible en: <https://berlinpolicyjournal.com/divide-and-rule/>

región y es que China ofrece dinero fácil²¹ y rápido y sobre todo enfocado a temas de energía energías renovables e infraestructuras²², es decir, en aquellos aspectos en los que la I3M más está interesada y que ayudarían a desarrollar y mejorar la conectividad de la zona. Esta mejora de las infraestructuras también permitiría que el mercado de Europa del Este fuera más atractivo a inversores de otros países además de los chinos, incluyendo los europeos²³.

Pese a esto, la mirada de China esta puesta en los países del centro de Europa, principalmente en Alemania, que tiene a China como mayor socio comercial por encima de países aliados tradicionales como Francia o Estados Unidos²⁴. En cualquier caso, cuando analizamos los datos económicos y las balanzas comerciales entre los países de la región y China, vemos que los países de la zona están aumentando la importación de productos chinos, mientras que, en las exportaciones, si bien se han aumentado, no ha sido al mismo ritmo y ahora mismo los países del este de Europa presentan una balanza comercial negativa²⁵.

Si miramos en clave geopolítica las inversiones chinas en infraestructuras que se han llevado a cabo hasta ahora, que no son muchas, vemos que tienen intención de conectar las infraestructuras de su proyecto a BRI con Europa Occidental y, principalmente, con Alemania. Por ejemplo, para conectar el puerto del Pireo con Europa Central, China ha invertido en la construcción del ferrocarril de alta velocidad entre Belgrado y Budapest²⁶. De ahí, y a través de Austria, las mercancías llegarán al puerto seco de Duisburgo (Alemania).

²¹ PEPERMANS, A. «China's 16+1 and Belt and Road Initiative in Central and Eastern Europe: economic and political influence at a cheap price», *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 26(2-3), 2018, pp. 181-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/25739638.2018.1515862>

²² Ibidem, p. 4.

²³ MOZGIN, W. «The Three Seas Initiative: An Aspect of Contemporary Geopolitical Competition for Dominance in Europe», *Ante Portas - Studia Nad Bezpieczeństwem*, 13(2), 2019, pp. 45-61. Disponible en: <https://doi.org/10.33674/20193>

²⁴ MORRIS, D. «What the rest of Asia thinks about China's Belt and Road Initiative», *Lowy Institute*, 2020. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/three-seas-initiative-european-answer-china-s-belt-and-road>

²⁵ PEPE, J. M. «China's Inroads into Central, Eastern, and South Eastern Europe: Implications for Germany and the EU», *DGAP-ANALYSE* (Issue 3), 2017.

²⁶ PEPERMANS, A. «China's 16+1 and Belt and Road Initiative in Central and Eastern Europe: economic and political influence at a cheap price», *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 26(2-3), 2018, pp. 181-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/25739638.2018.1515862>

Rusia

Pese a que su peso económico es muy bajo en los países de la I3M y a que los fundadores de la iniciativa dicen no actuar contra ningún país en concreto²⁷, Rusia no mira con buenos ojos la I3M. Uno de los principales objetivos de la iniciativa es la reducción de la dependencia energética de la región respecto del gas ruso. Esto no solo limitaría uno de los métodos que tiene Rusia para influir en la región (amenazando con recortar el suministro a los países de la zona) sino también, desde un punto de vista más directo, supondría un recorte en los ingresos rusos que genera la venta de este recurso.

En este sentido, los países de la I3M han acordado varias medidas para reducir la dependencia del gas ruso. Para Rusia, la apuesta por el GLN estadounidense supone un problema. No solo porque puede perder parte de su mercado, sino porque además lo hace en favor de uno de sus rivales mundiales. Para realizar este cambio hacia el GNL americano se han construido las infraestructuras necesarias en Croacia y Polonia²⁸, que quedarán conectadas por un gaseoducto construido en el marco de la I3M. Mientras tanto, Rusia contraatacó con la construcción de las varias líneas de gasoductos que unen su territorio con Turquía a través del mar Negro.

Por tanto, Rusia ha buscado otras opciones para suministrar gas a Europa²⁹ y los países de la zona aún buscan alternativas reales. A corto plazo, nada de esto parece que vaya a cambiar en gran medida, ya que las infraestructuras que los países de la I3M necesitan construir son costosas y llevan tiempo, tanto si son gaseoductos, como si son puertos para el GNL o centrales nucleares. A largo plazo, la progresiva reducción de la importación de gas ruso debería ocurrir por el simple hecho de que la UE se ha propuesto ser neutra en emisiones CO₂ para 2050³⁰, por lo que en los próximos 30 años se deberá hacer un esfuerzo por las energías renovables.

Por otro lado, otro peligro de la I3M para Rusia es el posible aumento de las capacidades de influencia de Polonia en los países de su alrededor y los posibles cambios de visión

²⁷ ALTARAS PENDA, I. «Three Seas Initiative: Between Diplomacy and Geopolitics», *Acta Economica Et Turistica*, 4(1), 2018, pp. 5-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/aet-2018-0002>

²⁸ KUREČIĆ, P. «The three seas initiative: Geographical determinants, geopolitical foundations, and prospective challenges», *Hrvatski Geografski Glasnik*, 80(1), 2018, pp. 99-124. Disponible en: <https://doi.org/10.21861/HGG.2018.80.01.05>

²⁹ ARAGONES, G. «Rusia empieza a enviar gas al sur de Europa sin Ucrania», *La Vanguardia*, 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200103/472675408518/envio-gas-rusia-europa-ucrania-rutas-bulgaria.html>

³⁰ DE MIGUEL, B. «La UE pacta el objetivo de reducir a cero las emisiones en 2050», *El País*, 2019. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/12/12/actualidad/1576162916_747579.html

respecto a la Federación en los países con los que tiene buenas relaciones, en especial, Bulgaria y Hungría.

En cuanto al primer caso, el gobierno polaco se siente preparado para ejercer su liderazgo en la región basándose en su tamaño económico, geográfico y demográfico. Así lo ha demostrado en su involucración en los conflictos y protestas en Ucrania y Bielorrusia, que retomarían el proyecto del *Prometeísmo*, también de Piłsudski³¹. Tampoco debemos olvidar la importancia dentro del imaginario político polaco la época en la que conformó parte de la Republica de las Dos Naciones (1569-1795), también conocida como la Primera República polaca, y que la conformó junto al Gran Ducado de Lituania en los territorios que hoy corresponden a Polonia, los países bálticos, Ucrania y Bielorrusia. Con estos antecedentes, se puede observar un posible proyecto de carácter expansionista de la política exterior polaca, al tratar de alejar a Rusia, buscar un apoyo extranjero para crear su propio espacio político en la UE, así como tratar de influir en países de la zona como Bielorrusia y Ucrania. A la Iniciativa de los Tres Mares ha de sumarse el papel polaco en el Triángulo de Lublin, un formato de cooperación en distinto ámbitos, formado por la propia Polonia, Ucrania y Lituania y anunciado en 2020³².

En cuanto al segundo punto, no todos los países de la iniciativa mantienen la misma visión respecto a Rusia. Hay dos grupos bastante claros: Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Croacia (tras el cambio de su política desde 2015) —que forman el grupo de los «Nuevos Guerreros de la Guerra Fría»—, frente a Austria, Bulgaria, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia que pueden llamarse los «pragmáticos» debido a su política más de mano izquierda y a sus mejores relaciones económicas y políticas con Rusia por su dependencia del gas ruso³³. Por tanto, aparte de Croacia y Polonia (que pese a ser un país eslavo ve a Rusia como una amenaza constante a su independencia) el resto de los países eslavos de la región se mantienen dentro de la línea de los pragmáticos. Sin embargo, aunque puede ser difícil que ocurra, no se puede descartar que haya un cambio a medio plazo respecto a esta visión de Rusia.

³¹ Plan diseñado por Piłsudski, cuyo objetivo era debilitar al Imperio ruso y sus estados sucesores, incluido la URSS, apoyando los movimientos nacionalistas de independencia entre los pueblos no rusos que habitaban dentro de Rusia y la Unión Soviética.

³² BORNIO, J. «Lithuania, Poland and Ukraine Inaugurate 'Lublin Triangle'», James Town, 2020. Disponible en: <https://jamestown.org/program/lithuania-poland-and-ukraine-inaugurate-lublin-triangle/>

³³ KUREČIĆ, P. «The three seas initiative: Geographical determinants, geopolitical foundations, and prospective challenges», *Hrvatski Geografski Glasnik*, 80(1), 2018, pp. 99-124. Disponible en: <https://doi.org/10.21861/HGG.2018.80.01.05>

Estados Unidos

Con la elección de Donald Trump como presidente en 2016 se evitó una confrontación mayor con Rusia, ya que Hillary Clinton había hecho gala de una retórica más antirrusa que su rival³⁴. A pesar de esto, el nuevo presidente jugó ambas cartas, atacando a Rusia cuando lo consideró necesario³⁵ pero reuniéndose con Putin para mostrar su capacidad de diálogo y apaciguamiento³⁶.

Mientras continuaba con este ciclo de tensión y distensión permanente con Rusia, Trump pasó al ataque contra la Unión Europea, acusándola de ser uno de los mayores enemigos de los EE. UU.³⁷ Mientras tanto, la UE no solo debía contestar a estos agravios, sino que debía apagar al mismo tiempo los fuegos abiertos en su interior: por un lado el Brexit y por otro los ataques a los valores de la Unión que lanzan a través de su poder de veto y sus declaraciones los presidentes y primeros ministros de los países del Este, principalmente los de Club de Visegrado³⁸.

A ojos de la Administración Trump, la I3M es la conjunción perfecta para abordar estas situaciones. La iniciativa ataca la venta de gas ruso, con la cual financia su poder geopolítico y sus capacidades militares. Al mismo tiempo, la I3M supone un interesante mercado donde colocar sus recursos gasísticos, lo cual repercute directamente en el crecimiento económico norteamericano. Por otro lado, recupera presencia en el este europeo, donde EE. UU. tiene mejor imagen que en la «vieja Europa» occidental³⁹. De esta manera, la administración americana lanzaba un aviso, ligado a la retórica competitiva contra la UE y Alemania: si no se actúa como los americanos quieren, tienen capacidad de dividir la UE a través de la diplomacia y la económica. El principal aliado en esta táctica es Polonia, que busca una manera de ejercer poder en la región. Con

³⁴ SANGER, D. E. «The Hawk on Russia Policy? Hillary Clinton, Not Donald Trump», *NY Times*, 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/10/21/us/hillary-clinton-donald-trump-putin-russia.html>

³⁵ «Kremlin says new U.S. sanctions are hostile act by outgoing Trump administration», *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-sanctions-kremlin-idUSKBN28W11Q>

³⁶ TAYLOR, A. «Trump and Putin have had 16 or more private conversations. Here's what we know», *Washington Post*, 2019. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2019/10/04/trump-has-spoken-privately-with-putin-least-times-heres-what-we-know-about-conversations/>

³⁷ CONTIGUGLIA, C. «Trump: EU is one of United States' biggest foes», *Politico.eu*, 2018. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/donald-trump-putin-russia-europe-one-of-united-states-biggest-foes/>

³⁸ KUREČIĆ, P. «The three seas initiative: Geographical determinants, geopolitical foundations, and prospective challenges», *Hrvatski Geografski Glasnik*, 80(1), 2018, pp. 99-124. Disponible en: <https://doi.org/10.21861/HGG.2018.80.01.05>

³⁹ POUSHTER, J. «How the world sees the U.S. and Trump in 10 charts», *Pew Research*, 2020. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/08/how-people-around-the-world-see-the-u-s-and-donald-trump-in-10-charts/>

esta situación, EE. UU. encuentra en Polonia un nuevo aliado preferente dentro de la UE^{40,41} tras la salida del socio tradicional norteamericano, el Reino Unido.

Para mostrar su interés en la iniciativa, el presidente americano Donald Trump acudió personalmente en 2017 a la cumbre de los países de la I3M en Varsovia, donde apoyó la iniciativa al mismo tiempo que atacaba con vehemencia a Alemania por su proyecto conjunto con Rusia del Nord Stream 2⁴². En este sentido, y buscando dar apoyo inequívoco, EE. UU. anunció la venta de gas licuado a los países de la zona e inversiones para el Fondo de Inversiones de la Iniciativa de los Tres Mares⁴³. Por otro lado, acordó con Polonia la venta de tecnología nuclear por 18 000 millones de dólares⁴⁴, mientras que se comprometía con Rumanía en un acuerdo de colaboración por valor de 8000 millones en la construcción de dos reactores nucleares. De este modo, en el campo de la energía, EE. UU. pretende cerrar la entrada de inversiones chinas al tiempo que horada poco a poco el poder ruso tanto en la región como en todo el continente. Sin embargo, aún tienen pendiente la espinosa cuestión del Nord Stream 2 entre Rusia y Alemania, que impediría aumentar las capacidades de influencia energética de EE. UU. en Europa Central y del Este al convertir a Alemania en el principal *hub* energético de la zona.

Pero en el caso norteamericano no hablamos solamente de una potencia mundial, sino del país que más cerca ha estado de funcionar como un auténtico hegemon mundial. El sueño de domino mundial y mantenimiento del liderazgo no desaparece de la estrategia americana⁴⁵ por lo que la estrategia estadounidense en la región no se ha limitado a lo energético y la I3M también ha traído la guerra tecnológica abierta con China. Para ello, los americanos han impulsado la iniciativa *Clean Network*, a la que se han adherido varios países de la I3M, con intención de dejar la tecnología china fuera de juego. Sin embargo, aún no está claro cómo van a gestionar esta situación los países al tiempo que

⁴⁰ ZIEBA, R. «Poland's Foreign and Security Policy», *Springer*, 2020.

⁴¹ SIERADZKA, M. «Poland: More aligned to US than to European partners?», *Deutsche Welle*, 2019. Disponible en: <https://www.dw.com/en/poland-more-aligned-to-us-than-to-european-partners/a-50232484>

⁴² ZBIŃKOWSKI, G. «The Three Seas Initiative and its Economic and Geopolitical Effect on the European Union and Central and Eastern Europe» *Comparative Economic Research*, 22(2), 2019, pp. 105-119. Disponible en: <https://doi.org/10.2478/ceer-2019-0015>

⁴³ Departamento de Estado (2020a). *Secretary Pompeo Delivers Remarks at the Three Seas Initiative Virtual Summit Secretary Pompeo's Call with Republic of Cyprus Foreign Minister*.

⁴⁴ GARDNER, T. «U.S. sees \$18 billion from purchases in nuclear power agreement with Poland», *Reuters*, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclearpower-poland-idUSKBN274239>

⁴⁵ THOMANN, P. «The Three Seas Initiative: a New Project at the Heart of European and Global Geographical Rivalries», *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 17(3), 2019, pp. 31-65. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov>

siguen participando en el foro 17+1. Además, queda por ver cómo se va a gestionar esta situación a medio y largo plazo, cuando el objetivo es crear una infraestructura de telecomunicaciones integrada y conjunta. Mientras tanto, EE. UU. ha abierto frentes contra las tres mayores potencias para competir con ellas a través de su papel en la I3M, algo que, al menos en el corto plazo, es beneficioso para la I3M, que ha conseguido el apoyo inmediato de una superpotencia.

Unión Europea

En la actualidad asistimos a diversos procesos de transformación del entorno internacional de uno unipolar a uno multipolar. Esta situación se está replicando en la UE, donde el centro sigue dominado por Alemania mientras surgen nuevos focos de poder. En este sentido, se puede ver la I3M como el intento de los países de la zona este de Europa de salir de la fuerza centrípeta que ejerce Alemania (y, en cierta medida, Bruselas). Sin embargo, en las diferentes cumbres de la I3M, los países que la forman se han esforzado por recalcar que todos los proyectos tienen la intención de aumentar la cohesión europea⁴⁶. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha apoyado la I3M, pero de manera tibia y su interés solo ha aumentado a partir de la cumbre de Rumanía en 2018⁴⁷.

También podría darse el caso de que la combinación del refuerzo de las estructuras de unión norte-sur de los países del centro y este europeo con las estructuras oeste-este ya existentes pueda reforzar las capacidades alemanas en la región, produciéndose, por tanto, no una división europea entre «vieja» y «nueva» Europa sino entre el núcleo europeo y su periferia⁴⁸. Esta situación reforzaría dinámicas que ya perjudican la viabilidad de la Unión Europea. Si se refuerza más el dinamismo del núcleo europeo, el espacio económico dejado a la periferia no va a hacer sino ahondar en sus desequilibrios macroeconómicos, que pondrán en duda su capacidad de mantener sus sistemas de bienestar. En el medio plazo, esto podría repercutir en la continuidad del euro y de la propia Unión Europea. Pese a esto, Alemania dejó de recelar de la iniciativa, igual que

⁴⁶ ALTARAS PENDA, I. «Three Seas Initiative: Between Diplomacy and Geopolitics», *Acta Economica Et Turistica*, 4(1), 2018, pp. 5-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/aet-2018-0002>

⁴⁷ CALHEIROS, B. «The 3 Seas Initiative: Geopolitics and Infrastructure», *JANUS.NET e-Journal of International Relations*, 10(2), 2020, pp. 110-123.

⁴⁸ PEPE, J. M. «China's Inroads into Central, Eastern, and South Eastern Europe: Implications for Germany and the EU», *DGAP-ANALYSE* (Issue 3), 2017.

Bruselas, y llegó a pedir su ingreso en la I3M con el apoyo de Polonia⁴⁹. Aunque no parece probable que esto ocurra, el papel de Alemania ha sido más proactivo en las últimas cumbres.

Al mismo tiempo, la Unión Europea debe ser consciente del apoyo de Estados Unidos a la I3M. Esta situación se debe evaluar desde la perspectiva europea de autonomía estratégica. La Unión Europea y sus miembros deben cuestionarse si quieren ser autónomos por completo en el entorno internacional y posteriormente definir cómo conseguirlo y reevaluar quiénes deben ser sus aliados. En este sentido, durante la administración Trump, EE. UU. considera que Europa es un competidor⁵⁰. Por tanto, para Europa, EE. UU. es una potencia revisionista en el entorno internacional. En este sentido, los países miembros deben evaluar si el gas americano es mejor que el ruso en todos los sentidos, incluido si es más adecuado seguir dependiendo del gas ruso a cambio de que ellos dependan de grandes partidas de dinero europeo o si es mejor que no ocurra y que sea EE. UU. quien lo administre.

Continuando con la lógica energética, la Unión Europea también debe tener en cuenta las propias dinámicas de poder e intereses dentro de la propia I3M. Pese a que el presidente polaco Duda ha reiterado que la I3M no apunta contra ningún otro país, parece claro que el programa que pretenden implantar con la ayuda de Croacia y los países bálticos es uno enfrentado a Rusia. La Unión Europea debe ser consciente de que, si consiguen avances en este sentido, no es descartable que quieran operar contra Rusia en otros escenarios.

Por otro lado, los países europeos deben analizar la I3M y su importancia para la geopolítica china, así como la relación de los 12 países integrantes con el país asiático. Europa aún defiende una política común respecto a China, y actualmente se mueve entre la desconfianza (por ejemplo, en si usar su tecnología 5G o no) y el interés por un mercado enorme, como bien sabe Alemania, el país más interesado en mantener buenas relaciones con China. Mientras tanto, y sin pruebas que confirmen los peligros reales de

⁴⁹ KORYBKO, A. «Germany's Request to Partner with the Three Seas Initiative Is a Win for Poland», *Global Research*, 2018. Disponible en: <https://www.globalresearch.ca/germanys-request-to-partner-with-the-three-seas-initiative-is-a-win-for-poland/5652168>

⁵⁰ COLSON, T. (2020). «Donald Trump says EU was formed to take advantage of United States», *Business Insider*, 2020. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/donald-trump-says-european-union-formed-to-take-advantage-united-states-2020-7>

usar tecnología china⁵¹, los países de la I3M deben decidir si les sigue interesando mantener buenas relaciones con China que atraigan dinero fácil y rápido o si prefieren una relación más tensa a expensas del apoyo americano. Mientras esto se dirime, la UE deberá decidir si le interesa esta división en su política exterior o si debe reconducir a los países de la I3M hacia una posición más cercana a la de la UE, la cual muy seguramente esté viciada por la política alemana respecto al país asiático.

Conclusiones

La Iniciativa de los Tres Mares ha sido planteada como un proyecto de cohesión regional en el espacio comprendido entre los mares Báltico, Negro y Adriático. Este espacio geográfico no es al azar: comprende a 12 países que comparten su pertenencia a la «otra Europa», la Europa zona de amortiguamiento entre los imperios alemán y ruso, la región que el polaco Józef Piłsudski quiso unir en su idea de Intermarium para evitar la amenaza de estas potencias.

Los países de la región consideran que sus necesidades no se han visto cubiertas y existe una brecha que divide a Europa oriental y occidental. Para ellos, parte del problema económico de la región parte del diseño geográfico de sus infraestructuras, pues al extenderse de este a oeste no consiguen entrelazar y comunicar la región formando por sí mismas un círculo virtuoso como ocurre en Europa occidental.

Para solventar la situación, estos 12 países han programado una serie de proyectos enfocados a las infraestructuras, así como a las telecomunicaciones que pretenden unir a los países de la zona creando una situación que mejore las perspectivas económicas de la región y que, al mismo tiempo, mejore la unidad europea. Sin embargo, pese a su clara visión regional, la I3M ha suscitado el interés de las cuatro mayores potencias mundiales.

Para China, la I3M ha sido la realización de una propuesta formulada por los propios líderes del país asiático, que ven la unidad regional y la mejora de las infraestructuras de la región como un paso imprescindible para completar la conexión de su proyecto BRI.

Por otro lado, se ha dotado a la I3M de un claro componente geopolítico en contra del

⁵¹ MCLOUGHLIN, M. «La engañosa geopolítica del 5G: por qué librarse de Huawei en Europa no será fácil», *El Confidencial*, 2020. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2020-07-08/geopolitica-5g-huawei-europa_2670656/

poder energético ruso en la zona, tratando de buscar soluciones para rebajar la dependencia del gas importado de Rusia. Pese a esta situación, Rusia tiene poco que perder en una región de la que ha sido expulsada a nivel político e ideológico prácticamente de todos los países.

Estado Unidos es la potencia que mayor apoyo ha mostrado a la I3M, incluso a través de su presidente Donald Trump. Desde EE. UU. se ve esta iniciativa totalmente alienada con la estrategia americana para Europa: presionar a Rusia, forzar a la Unión Europea y mantener fuera a China.

Por último, una vez rebajadas sus reticencias, la UE y Alemania se han mostrado más interesadas, e incluso el país germano ha solicitado su ingreso en la I3M con el apoyo polaco. Sin embargo, una política excesivamente beligerante con Rusia de la I3M puede crear enfrentamientos no deseados por Bruselas. El papel especial reservado a EE. UU. en la I3M, en un momento en el que la relación transatlántica no está en su mejor punto, puede reforzar la división entre proamericano y proeuropeos. Por último, la política anti china defendida por los americanos en la región podría afectar a las relaciones entre la UE y China, lo que puede no ser beneficioso para el continente en general y para Alemania en particular.

*Óscar Méndez Pérez**

Becario en el Consejo de Europa en Albania
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos por la UC3M

**La epidemia de opioides en
Estados Unidos**

La epidemia de opioides en Estados Unidos

Resumen:

En 2017, el ya expresidente Donald Trump declaró la epidemia de opioides como emergencia nacional de salud pública. Fue el reconocimiento oficial de una crisis sociosanitaria que emergió en los 90, época en la que las compañías farmacéuticas comenzaron a recetar indiscriminadamente analgésicos opioides. A estas corrientes lícitas se sumaron los derivados ilegales, como la heroína o el fentanilo, un potente sintético que ha ganado presencia en los últimos años.

La epidemia de opioides se ha cobrado numerosas víctimas y tiene importantes repercusiones económicas y en materia de seguridad. Se manifiesta como un fenómeno que afecta a la población de manera desigual, discriminando según su estatus socioeconómico y demográfico. Su multidimensionalidad hace que este problema necesite ser abordado a nivel federal y estatal si se pretende conseguir resultados eficientes y efectivos.

Palabras clave:

Opioides, Estados Unidos, epidemia, salud pública, causas socioeconómicas.

***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 opioid epidemic in the United States

Abstract:

In 2017, the former President Donald Trump declared the opioid epidemic as a public health emergency. This was the official recognition of a sociosanitary crisis that emerged in the 90s, when the pharmaceutical industry started to indiscriminately prescribe opioid painkillers. With the licit opioid flows appeared the illegal ones, such as heroin or fentanyl, a potent synthetic that has gained weight in the last decade.

The opioid epidemic has claimed many victims and has important economic and security repercussions. Likewise, it has demonstrated to be a phenomenon that unequally affects the population, discriminating along socioeconomic and demographic lines. Its multidimensionality means that this problem needs to be addressed at the federal and state levels if efficient and effective results are to be achieved.

Keywords:

Opioids, United States, epidemic, public health, socioeconomic causes.

Introducción: opio, opioides y el mercado global

A mediados del siglo XIX, los Imperios británico y chino se enfrentaron en las llamadas «guerras del opio». Los intereses comerciales provocaron las fuertes tensiones que desembocaron en la derrota china y otorgaron a Gran Bretaña ventajas competitivas. Mucho antes de eso, la sustancia ya era usada en Mesopotamia, Egipto y Persia. El opio ha tenido, por tanto, una importancia geopolítica y geoeconómica histórica, siendo parte de la estructura productiva y de la sociedad de muchos países durante siglos.

En la actualidad, según organizaciones internacionales especializadas como la UNODC, estamos viviendo una tendencia creciente en el consumo de derivados del opio. Los opioides pueden ser divididos en dos categorías: las drogas ilícitas, entre las que encontramos sustancias como la heroína, y los medicamentos legalmente fabricados, que incluyen la morfina o la metadona, usados al principio para el tratamiento de cáncer y cirugías y, posteriormente, para dolores crónicos. En los últimos años están emergiendo los llamados *opioides sintéticos*, como el fentanilo o el tramadol, económicamente más accesibles y potentes.

El auge de los opioides tiene importantes consecuencias socioeconómicas y políticas. En primer lugar, estas sustancias conforman un mercado fundamental, muchas veces sumergido e ilegal que, solo en 2010, tuvo un valor estimado de 65 billones de dólares¹. Esos mercados de opioides dejan su impacto en casi todas las naciones, bien porque amenazan la seguridad y estabilidad de los países, porque intensifican la violencia o porque afectan a la salud de la población consumidora. Las adicciones, las enfermedades y las muertes derivadas del consumo son problemas recurrentes en nuestras sociedades contemporáneas. Por encima de todos los países golpeados por esta tendencia creciente, Estados Unidos emerge como el epicentro de una crisis que ha recibido el nombre de *epidemia de opioides*.

Los orígenes de la epidemia: radiografía del consumo de analgésicos opioides

En 2017, unos 53,4 millones de personas en el mundo consumían opioides. La subregión norteamericana resultó ser el área con mayor prevalencia anual de consumo y una de

¹ «World Drug Report 2010», *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, Vienna, 2010, p. 42. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html>

las zonas con mayor morbilidad². Aproximadamente un 4 % de su población total hacía uso de estas sustancias.

El Centro de Control y Prevención de Enfermedades (CDC) identifica tres olas en la epidemia, definidas por los cambios en las tendencias de las tasas de mortalidad según los diferentes tipos de opioides³. A principios de los años 80, los opioides se recetaban principalmente para el dolor agudo, y una parte importante de las muertes relacionadas se atribuía al desvío de estas sustancias para uso no médico. Sin embargo, en los últimos años del siglo xx, las prescripciones de opioides para el cuidado del dolor crónico crecieron como respuesta a lo que era percibido como un tratamiento insuficiente. Después, en 2010, la segunda ola vino acompañada de un aumento de las muertes por heroína. Desde 2013, sin embargo, lo que se observa es un crecimiento de la incidencia de opioides sintéticos, entre los que destaca el fentanilo.

Hay varias causas que podrían explicar por qué los opioides se convirtieron en una preocupación tan grande para Estados Unidos, especialmente en su variante legal de prescripción médica⁴. La primera es la existencia de una «cultura de la medicación», que se extiende por el país a través de un sistema de salud que forma a los profesionales sanitarios para que conciban el dolor como el quinto signo vital y para que pongan énfasis en atacarlo de una manera agresiva mediante el uso de medicamentos opioides.

El tratamiento imperativo dio paso a un sistema que actualmente tiene pocas regulaciones estrictas en cuanto al uso de analgésicos potentes. Esto supuso una oportunidad para la emergente industria farmacéutica, que experimentó una creciente competencia por la obtención de la mayor parte del mercado analgésico. Las empresas empezaron a cortejar a farmacéuticos, hospitales y médicos para que prescribieran sus productos indiscriminadamente. Todo esto se vio —y se ve— agravado por un sistema sanitario eminentemente privado y basado en los seguros. Las compañías de seguros utilizan los analgésicos como sustitutos indiscutibles de otros tratamientos alternativos

² «Conclusiones y consecuencias en materia de políticas», *World Drug Report*, 2019, pp. 1-64. Disponible en: <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>

³ «Understanding the epidemic», Centers for Disease and Control Prevention, 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.cdc.gov/drugoverdose/epidemic/index.html>

⁴ MURTHY, Vivek; SHERMAN, Susan; WHITE, Alan. «Understanding the opioid epidemic», Council on Foreign Relations, 18 mayo de 2018. Disponible en: <https://www.cfr.org/event/understanding-opioid-epidemic>

más caros y menos rentables para ellos, como la fisioterapia o la acupuntura, hecho que afecta a las capas más empobrecidas de la sociedad⁵.

Las empresas farmacéuticas aparecen, por tanto, como las principales responsables de la primera ola de la epidemia de opioides. A finales de los 90, estas empresas aseguraron a la comunidad médica que los pacientes no desarrollarían ninguna dependencia a sus analgésicos opiáceos. Esto incrementó exponencialmente el número de prescripciones, especialmente desde 2006, hasta alcanzar su pico en 2012 con más de 255 millones⁶. Posteriormente, la cifra disminuyó a casi la mitad en 2019, pero la proporción sigue siendo increíblemente alta en la mayor parte del país.

De este modo, cuando finalmente se descubrió la verdadera naturaleza dañina de los opioides, muchos de ellos ya estaban siendo mal utilizados por un amplio espectro de la población. Al mal uso le siguieron la adicción y, en última instancia, las sobredosis. El número de muertes causadas por sobredosis de opioides prescritos entre 1999 y 2017 fue de 218 000⁷. El Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas⁸ estima que entre el 21 % y el 29 % de los pacientes a los que se les recetan opioides los utilizan de forma incorrecta, y que otro 8 %-12 % desarrolla problemas de adicción.

Las empresas farmacéuticas han sido señaladas y llevadas a los tribunales al ser consideradas una amenaza creciente para la salud pública. En un principio se pensó que, reduciendo el número de recetas de opioides y aplicando sanciones por administración excesiva, el problema se resolvería. Los reguladores federales han introducido límites de casi el 25 % a las prescripciones y se han reducido las cuotas de producción de medicamentos de riesgo⁹. Aunque estas políticas han disminuido los suministros médicos, las tasas de consumo y mortalidad han seguido aumentando, lo

⁵ AMOS, Owen. «Por qué los opioides se convirtieron en un problema tan grave para Estados Unidos». *BBC*, 25 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41755400>

⁶ «Drug Overdose Deaths», Centers for Disease Control and Prevention, 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/statedeaths.html>

⁷ DUARTE, Fernando. «Crisis de opioides en Estados Unidos: la ciudad de 3.000 habitantes que fue inundada con más de 20 millones de pastillas para el dolor», *BBC news*, 18 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47682894>

⁸ «Opioid Overdose Crisis», National Institute on Drug Abuse, 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/opioids/opioid-overdose-crisis>

⁹ FELTER, Claire. «The US Opioid Epidemic», Council on Foreign Relations, 16 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-opioid-epidemic>

que sugiere que una parte crucial del problema está relacionada con la creciente importancia que han adquirido las drogas ilícitas en los últimos años¹⁰.

Heroína y fentanilo: los actores ilícitos

Los consumidores adictos, tras ver reducido su suministro de opioides legales, empezaron a buscar otras opciones fuera del sistema sanitario, en los mercados ilegales. Esto fomentó el aumento del consumo de opioides alternativos más baratos, como la heroína o el fentanilo, dando paso a la segunda y tercera ola de la epidemia.

La heroína es una sustancia enormemente adictiva que se obtiene de la morfina. Su consumo no es nuevo, pero ha aumentado en los últimos años junto con las muertes por sobredosis, casi quintuplicadas, ya que la heroína suele mezclarse con otras drogas¹¹. Se estima que, del 8 %-12 % de los pacientes que desarrollan una adicción a causa de los opioides prescritos, el 4 %-6 % acaba consumiendo heroína¹².

En la última década, además de los analgésicos recetados y la heroína, EE. UU. ha visto la introducción de una nueva droga en sus mercados: el fentanilo. Esta sustancia puede ser producida por empresas farmacéuticas, siendo recetada a pacientes con dolor postoperatorio, dolor crónico o a personas con un alto nivel de tolerancia a otros opioides. Sin embargo, en su mayoría, el fentanilo se produce de forma económica en laboratorios clandestinos, situados principalmente en China y México, y se vende en los mercados ilegales bajo los nombres de Apache o China White.

El fentanilo es un opioide sintético 100 veces más potente que la morfina y 50 más que la heroína, con la que se mezcla para facilitar su contrabando e intensificar su efecto. Precisamente, son la potencia y los efectos analgésicos casi inmediatos los que hacen del fentanilo una sustancia altamente adictiva. Esto conlleva un gran peligro, ya que los consumidores no suelen ser conscientes de lo que consumen, aumentando las

¹⁰ LÓPEZ, German. «Trump's opioid crisis plan: more death penalty, fewer prescriptions, more treatment», VOX, 19 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/3/19/17137852/trump-opioid-epidemic-plan-death-penalty>

¹¹ CDC, *op. cit.*

¹² NIH, *op. cit.*

posibilidades de sufrir una sobredosis y complicando su tratamiento. En 2017, el fentanilo causó casi el 60 % de las muertes relacionadas con opioides, frente al 14 % de 2010¹³.

Las consecuencias sanitarias, económicas y de seguridad del consumo

El consumo de opioides ha provocado una situación sin precedentes en EE. UU., que desembocó en la declaración de emergencia de salud pública por parte de Trump en 2017. Actualmente, se estima que más de dos millones de estadounidenses son adictos a los opioides en un país con el mayor número de muertes relacionadas con las drogas por cada millón de ciudadanos. Las defunciones provocadas por sobredosis se han multiplicado desde principios de siglo hasta convertirse en una de las principales causas de muerte, superando a las producidas por accidentes de tráfico o armas de fuego¹⁴.

2018 fue uno de los años más catastróficos: unas 67 000 personas murieron de sobredosis, más que en los veinte años que duró la guerra de Vietnam. Dos tercios del total (46 802) fueron causadas por opioides y, dentro de los opioides, dos de cada tres fallecimientos correspondieron a derivados sintéticos¹⁵, motivados por un crecimiento del consumo de fentanilo. Los estados de Virginia Occidental, Delaware, Maryland, Pensilvania, Ohio y Nuevo Hampshire fueron los más afectados.

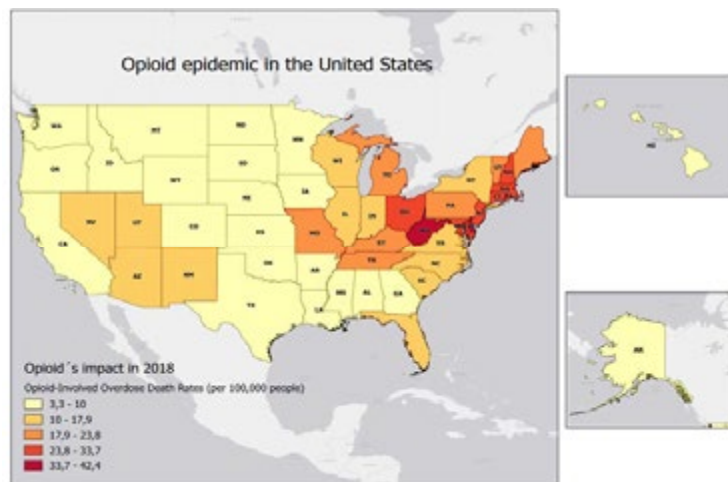


Figura 1. Tasa de sobredosis de opioides por estado (2018). Fuente. Elaboración propia (datos de CDC).

¹³ «El fentanilo: Drug Facts», National Institute on Drug Abuse, 1 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/el-fentanilo>

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ CDC, *op. cit.*

Muchos de los problemas de salud, y de las muertes relacionadas, no están causados por el uso directo de opioides, sino por enfermedades colaterales que aparecen con su consumo. En el caso de la heroína y otras drogas inyectables, las jeringuillas contaminadas contribuyen a la propagación de enfermedades infecciosas de la sangre como la hepatitis o el VIH. Además, los opioides también tienen un impacto en la salud de los recién nacidos. El consumo durante los meses de embarazo afecta a muchos niños con el llamado *síndrome de abstinencia neonatal*.

Sin embargo, es también importante señalar otros costes de la epidemia. Los opioides suponen una amenaza para la seguridad nacional y un lastre para la economía. En años como 2015, los costes financieros de la crisis de los opioides fueron de casi el 2,8 % del PIB nacional¹⁶. Esta cantidad incluía los gastos sanitarios y judiciales, pero también las pérdidas de productividad, lo que demuestra que la epidemia está vinculada a una disminución de la participación en el mercado laboral entre los trabajadores en edad de rendimiento.

En cuanto a la amenaza que los opioides suponen para la seguridad, es importante recordar que, al uso y consumo de opiáceos recetados, hay que añadir otras sustancias ilegales que suelen proceder de mercados clandestinos de origen extranjero. Según William Brownfield, subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, hasta el 94 % de la heroína que se consume en Estados Unidos procede de México¹⁷. Otra pequeña cantidad llega de Colombia, y una aún más residual de Afganistán, a través de las rutas balcánicas y del sur que atraviesan Europa y África.

En el caso de México, el país aumentó su producción hasta convertirse en el segundo productor mundial del mercado ilícito, con un 5 % de las cantidades totales globales¹⁸. Las zonas de producción más importantes se encuentran en la costa del Pacífico mexicano, en Sinaloa, Guerrero y Michoacán. Seis cárteles principales controlan la

¹⁶ DUARTE, *op. cit.*

¹⁷ BONELLO, Deborah. «EEUU financia la erradicación de opio en México para enfrentar su propia crisis de heroína: informe», *Insight Crime*, 26 de abril de 2017. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/eeuu-financia-erradicacion-opio-mexico-enfrentar-propia-crisis-heroina-informe/>

¹⁸ MEDINA-MORA, María Elena *et al.* «Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?», *Salud Pública de México*, 55(1), 2013, pp. 67-73. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000100010&lng=es&tlng=es [Recuperado el 16 de enero de 2021]

obtención y distribución de opioides en el país, utilizando sobre todo las infraestructuras de transporte de la frontera suroeste de Estados Unidos¹⁹.

El mayor cultivo y producción ilícita contribuye a aumentar la violencia surgida en torno a grupos insurgentes y supone una amenaza para la seguridad nacional de los países afectados. Estados Unidos ha realizado importantes esfuerzos para contrarrestar el auge de los narcóticos en los países de origen. Al control sistemático de fronteras para proceder con incautaciones y detenciones se le suman iniciativas como la Iniciativa Mérida, un compromiso que otorga a México casi 3000 millones de dólares en ayuda antinarcóticos. El objetivo es fortalecer las capacidades institucionales para erradicar los cultivos ilícitos de opio y combatir el narcotráfico que surge en torno a esta actividad.

Más allá de la salud: la naturaleza socioeconómica de la epidemia

Más allá de los aspectos sanitarios de la epidemia, hay que tener en cuenta que el consumo de drogas es una cuestión social con implicaciones multidimensionales. Factores de demanda como las redes de apoyo, el empleo, la vivienda o la salud mental inciden significativamente en la relación que las personas pueden o no tener con las drogas. Por tanto, es crucial considerar los factores socioeconómicos estructurales de la crisis de opioides para entender cómo, dónde y por qué se producen este tipo de comportamientos.

El *American Journal of Public Health*²⁰ señala la variación y dispersión geográfica de la epidemia de opioides, lo que supone un reto para los programas de intervención, ya que las tendencias y las tasas de prescripción y sobredosis varían de un estado a otro, influidas por la densidad de población, los opioides específicos que circulan por las zonas y el nivel de dificultades económicas de esos lugares.

Los condados con las tasas más bajas de sobredosis opioides suelen ser menos blancos y más rurales que los que presentan tasas más altas, las cuales tienden a concentrarse en zonas caracterizadas por un mayor número de obreros y empleados en servicios,

¹⁹ MEDEL, Mónica; LU, Yongmei; CHOW, Edwin. «Mexico's drug networks: Modeling the smuggling routes towards the United States», *Applied Geography* 60, 2014, pp. 240-247. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.10.018>

²⁰ MONNAT, Shannon. «Place-Based Economic Conditions and the Geography of the Opioid Overdose Crisis», Institute for New Economic Thinking, 20 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/place-based-economic-conditions-and-the-geography-of-the-opioid-overdose-crisis>

mayores prescripciones y desventajas económicas. Este último factor es crucial para comprender las tendencias y las causas fundamentales de la epidemia. Por ejemplo, se ha comprobado que la pobreza está estadísticamente relacionada con el consumo de drogas en determinados barrios²¹. En aquellos lugares donde al menos un tercio de la población vive en situación de pobreza, las probabilidades de consumir heroína u otras sustancias son un 52 % mayores.

La crisis económica de 2008 y sus efectos inherentes han hecho que algunas comunidades sean aún más vulnerables a las drogas opioides. Según la Comisión Global de Política de Drogas²², aunque la adicción a los opioides sigue teniendo un mayor impacto en las personas más pobres, la epidemia afecta principalmente a las personas que más han sufrido las consecuencias de la crisis: la clase trabajadora y los individuos que han dejado de ser de clase media o que aspiraban a formar parte de ella.

La angustia psicológica causada por la inestabilidad socioeconómica, junto con las rupturas comunales, suele conducir a trastornos sociales²³. Uno de esos trastornos sería el abuso de sustancias, que puede derivar en adicción y sobredosis. Esto demuestra que los opioides no son solo una cuestión de dolor físico, sino también de salud mental, ya que pueden utilizarse como una forma de escapar del dolor emocional o de la falta de conexiones y propósitos vitales. Por lo tanto, la adicción sí discrimina en función de las líneas socioeconómicas: hay factores que sitúan a algunos grupos e individuos en mayor riesgo que otros. Este fenómeno se ha denominado *muerres por desesperación*²⁴.

Asimismo, durante la crisis muchas personas acabaron en el paro, lo que a menudo supone la pérdida de seguros sanitarios. Esto ha provocado que algunos pacientes se vean privados de sus recetas, obligándoles a recurrir a opioides ilegales. La búsqueda incesante de opioides alternativos también se ha visto impulsada por la COVID-19. Los

²¹ WILLIAMS, Chyvette. T.; LATKIN, Carl. A. «Neighborhood socioeconomic status, personal network attributes, and use of heroin and cocaine», *American journal of preventive medicine*, 32(6 Suppl), 2007, S203–S210. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2007.02.006>

²² «La crisis de opioides en Norteamérica», Comisión Global de Política de Drogas, octubre de 2017. Disponible en: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-GCDP-Position-Paper-Opioid-Crisis-SPA.pdf>

²³ MONNAT, Shannon. «Is the Opioid Overdose Crisis a Story of Supply or Demand? Depends Where You Look», Institute for New Economic Thinking, 14 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/is-the-opioid-overdose-crisis-a-story-of-supply-or-demand-depends-where-you-look>

²⁴ CASE, Anne; DEATON, Angus. «The media gets the opioid crisis wrong. Here is the truth», *The Washington Post*, 12 de septiembre de 2017. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-truth-about-deaths-of-despair/2017/09/12/15aa6212-8459-11e7-902a-2a9f2d808496_story.html

cortes en las cadenas de suministro, el agravamiento de los problemas socioeconómicos, las dificultades para acceder a los sistemas sanitarios y el distanciamiento social han llevado a las personas adictas a recurrir a drogas de uso menos frecuente y a consumirlas en espacios más individualizados, dificultando la reacción en caso de sobredosis y aumentando la prevalencia de muertes por este motivo.

Del mismo modo que se ha analizado la distribución geográfica y socioeconómica de la epidemia de opioides, es interesante echar un vistazo a otros factores demográficos. Aunque la crisis puede afectar a casi todos los sectores de la sociedad, el rango de edad más golpeado por la epidemia es el comprendido entre los 35 y los 44 años. Los hombres representan el 60,5 % de las sobredosis mortales, y las mujeres el 39,5 %²⁵. Desde el punto de vista étnico, la población blanca está siendo especialmente perjudicada, ya que tradicionalmente ha tenido más acceso a estos medicamentos. Del total de 46 802 muertes relacionadas con opioides que tuvieron lugar en 2018, el 75 % correspondió a personas blancas, mientras que el 13 % afectó a afroamericanos y el 9 % a hispanos²⁶. Tal vez por esta misma razón, el problema de las drogas ha comenzado a tomarse más en serio y a ser menos criminalizado, ya que cuando eran las minorías étnicas pobres de las ciudades las que sufrían adicciones, las políticas y los discursos eran más punitivos y giraban en torno a retóricas de libertad de elección y fallas morales.

Esfuerzos para contrarrestar la epidemia

Nivel federal

La lucha de EE. UU. contra las drogas se remonta a los 70, cuando el presidente Nixon lanzó una gran ofensiva estatal que recibió el nombre de «guerra contra las drogas». Esta comprendía todas las iniciativas gubernamentales que intentaban frenar el uso, la distribución y el comercio de sustancias ilegales. En 1971 se aprobó la Ley de Sustancias Controladas, que clasificaba las drogas según su utilidad médica y su potencial abuso. A esto le siguió la creación de la Administración del Control de Drogas, con el objetivo de luchar contra el narcotráfico dentro y fuera de las fronteras nacionales, demostrando

²⁵ ALTEKRUSE, Sean. F. *et al.* «Socioeconomic risk factors for fatal opioid overdoses in the United States: Findings from the Mortality Disparities in American Communities Study (MDAC)». *PloS one*, 15(1), 2020, e0227966. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0227966>

²⁶ Kaiser Family Foundation (KFF). «Opioid Overdose Deaths by Race/Ethnicity». KFF, 2018.

así la importancia que esta problemática ha tenido en la agenda política exterior estadounidense.

Años más tarde, Reagan continuó con el enfoque de Nixon, adoptando medidas punitivas que hicieron crecer el número de personas encarceladas por delitos de drogas. Las presidencias de Bill Clinton y George W. Bush siguieron el mismo patrón; se prefirió el castigo a la rehabilitación y reinserción. Clinton aprobaría la famosa Ley sobre Control de Delitos Violentos y Aplicación de la Ley (1994), cuyas consecuencias más notables no se produjeron en el ámbito sanitario, sino en el penitenciario y en la perpetuación de las desigualdades raciales, ya que la población negra se vio afectada en mayor medida y el encarcelamiento masivo se convirtió en la norma. Los datos muestran que, aun cuando la población blanca consume más drogas y las vende en los mismos porcentajes, los afroamericanos tienen 6,5 veces más probabilidades de ser encarcelados, lo que demuestra la disparidad de la justicia penal²⁷.

Obama trató de sustituir esta coercitividad sesgada por un enfoque sanitario. Su Estrategia Nacional de Control de Drogas se centró en la prevención y tratamiento, considerando los abusos como problemas de salud pública de los que la gente podía recuperarse. El Obamacare quería obligar a las compañías de seguros médicos a cubrir los tratamientos de recuperación, ya que solo 2 de los 22 millones de ciudadanos que los necesitaban, los recibían²⁸. También había un esfuerzo implícito para aumentar las intervenciones tempranas que pudieran romper con el círculo del consumo, delincuencia, encarcelamiento y reincidencia. El entonces presidente se comprometió a gastar 1000 millones de dólares en dos años para combatir la epidemia de opioides. Sin embargo, muchos criticaron su tardanza, ya que esta estrategia no llegó hasta su segundo mandato y no pudo aplicarse suficientemente.

La llegada de Trump al poder supuso otro punto de inflexión para el enfoque federal del país con respecto a la epidemia de opioides. Su estrategia se basó en tres puntos principales: reducir las recetas en un tercio, aumentar el acceso a los tratamientos de adicción (aunque sin financiación clara) y aumentar los castigos por tráfico y venta de

²⁷ The Hamilton Project. «Rates of Drug Use and Sales, by Race; Rates of Drug Related Criminal Justice Measures, by Race», 21 de octubre de 2016. Disponible en: https://www.hamiltonproject.org/charts/rates_of_drug_use_and_sales_by_race_rates_of_drug_related_criminal_justice

²⁸ Office of National Drug Control Policy (ONDCP). «A drug policy for the 21st century». *The White House archives*. S.f. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/ondcp/drugpolicyreform>

drogas. Esta última medida consistía en la reducción de los mínimos obligatorios de encarcelamiento y en la propuesta de establecer la pena de muerte, junto con un control más estricto de las fronteras para frenar los flujos de drogas, lo que demostró la voluntad de Trump de volver a los enfoques de justicia punitiva que tan ineficaces y desiguales habían sido anteriormente.

Nivel estatal

La idea detrás de todas las medidas de criminalización es paralizar la oferta deteniendo el tráfico de drogas. Eso haría que las sustancias fueran más caras y menos accesibles. Sin embargo, los precios no han aumentado, lo que demuestra que el endurecimiento de los castigos no contribuye a frenar el flujo de drogas²⁹.

En contra de los esfuerzos tradicionales centrados en el lado de la oferta/suministro, los expertos han recomendado destinar recursos al tratamiento, la reducción de daños y la demanda. También destacan la necesidad de definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública basada en el bienestar social que permita ver a las personas, y no a las drogas, como el fin último de las políticas. El problema debe ser, pues, tratado como una enfermedad y no como un factor desencadenante de delincuencia.

Por ello, el departamento de Salud de EE. UU. ha propuesto una estrategia para contrarrestar la epidemia de opioides con cinco prioridades principales³⁰: proporcionar apoyo a la investigación sobre la adicción, mejorar las prácticas de gestión del dolor, fortalecer la comprensión de la epidemia a través de la vigilancia de la salud pública, mejorar el acceso a servicios de tratamiento y recuperación y promover el uso de medicamentos para revertir las sobredosis entre la población general.

En el caso del acceso a servicios de tratamiento y recuperación, se estima que cada dólar gastado en estos programas ahorra entre 4 y 7 dólares adicionales en costes sociales y penales³¹. Por ello, acciones como conectar los servicios de emergencia con la atención primaria, la construcción de centros de estabilización o el establecimiento de

²⁹ LÓPEZ, *op. cit.*

³⁰ NIH, *op. cit.*

³¹ WEN, Leana; WARREN, Katherine. «Combating the opioid epidemic: Baltimore's experience and lessons learned», *Journal of Public Health*, Volume 40, Issue 2 (June 2018), pp. 107-111. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pubmed/idx093>

una línea telefónica para pacientes o familiares, pueden facilitar el acceso a estos servicios.

Asimismo, los programas de prevención son clave, ya que centrarse en las consecuencias de las adicciones a los opioides no resuelve las raíces del problema. La adicción discrimina socioeconómicamente, por lo que es necesario identificar las variaciones geográficas y los grupos vulnerables para dirigir más eficazmente las políticas y recursos. Esto permitiría que los programas apoyaran adecuadamente a grupos heterogéneos de adictos que tienen necesidades específicas. Estas estrategias deberían ir, además, acompañadas de otras más a largo plazo, como disminuir las desigualdades socioeconómicas y las situaciones que empujan a las personas al consumo abusivo de sustancias opioides.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el tratamiento y la prevención no pueden concebirse como únicas soluciones. Hay muchos adictos que niegan sus adicciones y que abandonan o rechazan la búsqueda de tratamiento. Además, existe una gran cantidad de consumo clandestino de drogas, ya que la estigmatización, culpabilización y criminalización de estas personas sigue siendo una constante en las sociedades contemporáneas. Por ello, no se puede esperar la resolución del problema simplemente facilitando el acceso a estos servicios.

Es necesario reconocer que siempre habrá un sector de la sociedad que consumirá drogas por mucho que las instituciones y los profesionales médicos lo desaconsejen. Por eso han surgido los programas de reducción de daños, que realizan actividades como el control de drogas o el consumo supervisado para asegurarse de que las sustancias utilizadas no están contaminadas o mezcladas con otras más potentes y para garantizar mejores condiciones sanitarias de consumo.

En este sentido, es importante informar al público y crear una conciencia social sobre los peligros del mal uso y el abuso de opioides. También es crucial formar a los profesionales sanitarios para que intervengan de forma temprana antes de que se desarrolle la adicción. Sería fundamental que pacientes y proveedores dialogasen sobre las posibles consecuencias negativas del consumo de opioides, las alternativas de tratamiento y la posibilidad de prescribirlos solo durante periodos más cortos y en menores dosis.

Al final, es cuestión de cuántos recursos están dispuestas a invertir las administraciones para revertir y aliviar la situación. Pero las jurisdicciones y administraciones locales no

pueden resolver el problema por sí solas, necesitan apoyo a nivel estatal y federal, e incluso internacional.

Conclusiones

En la actualidad, EE. UU. se encuentra en medio de una crisis sociosanitaria que ha causado, y sigue cobrándose, muchas víctimas. La epidemia de opioides que comenzó en los 90 no ha dejado de aumentar y se ha adaptado a los patrones de consumo y a las condiciones médicas y socioeconómicas que la motivaron. Desde el predominio de los analgésicos recetados hasta el aumento del consumo de heroína y fentanilo, los opioides han supuesto una sangría constante no solo sanitaria, sino también de recursos económicos y de seguridad.

Según los enfoques tradicionales que han abordado el problema en el país, la culpa recaería en los actores que contribuyen a la oferta, como los cárteles extranjeros en el caso de las drogas ilegales, o las empresas farmacéuticas y los profesionales sanitarios en el caso de las lícitas. Sin embargo, es necesario ser crítico con estas estrategias. Controlar la oferta a costa de olvidar la demanda ha resultado insuficiente e ineficaz, ya que las tasas de consumo y sobredosis se han mantenido estables o incluso han crecido debido a la mayor potencia de nuevos opioides. Además, el enfoque en la oferta ha llevado en ocasiones a medidas criminalizadoras que perpetúan las desigualdades sociales.

Por lo tanto, aunque el control de la oferta sea necesario, EE. UU. también tiene que abordar los factores de demanda. Lo que la industria farmacéutica y las redes ilícitas hacen en última instancia es llenar los vacíos y satisfacer las necesidades causadas por problemas socioeconómicos estructurales. De ahí que sea imperativo repensar los factores fundamentales que impulsan la adicción a los opioides. El reto consiste en encontrar un equilibrio entre el acceso legítimo a los mismos con fines médicos/científicos y el riesgo de abuso que a veces conlleva su consumo.

Comprender la relación entre las condiciones socioeconómicas y demográficas de las personas y las muertes por opioides puede ayudar a orientar las respuestas a la crisis y acotar los esfuerzos de prevención, tratamiento y rehabilitación de grupos vulnerables. Dichas intervenciones solo pueden surtir efecto si se previenen o mitigan los factores que aumentan la vulnerabilidad. Esto requeriría un esfuerzo coordinado y financiado

entre los Estados y la Administración federal, lo que supondría un buen referente internacional para atajar un problema que es de por sí global y podría extenderse rápidamente a otros países.

*Paula Alonso Santos**

Graduada en Estudios Internacionales
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

«La casa del tío Tom»: la necesidad de la diplomacia internacional en tiempos de tensiones geopolíticas en el Mediterráneo oriental

Resumen:

Grecia y Turquía han tenido una agitada historia de relaciones desde finales del Imperio otomano, pero también existieron continuos cambios de dinámica, que oscilaban entre breves periodos hostiles y épocas de reconciliación.

Una de las mejores épocas de armonía tuvo lugar tras la llamada «diplomacia de los terremotos», entre finales de 1999 y los primeros años de la segunda década del siglo XXI.

Sin embargo, recientemente se produjeron nuevas tensiones por causa de territorios en el Egeo y las islas griegas.

El poco poblado Dodecaneso, de gran peso cultural y espiritual en Grecia, es un foco clave, puesto que una política hostil turca sobre el mismo puede llevar a mayores conflictos, pero una oportunidad de distensión en la zona, incluso aprovechando una nueva «diplomacia de los terremotos», podría favorecer el caso contrario: el inicio de una nueva etapa de armonía greco-turca.

Palabras clave:

Grecia, Turquía, «diplomacia de los terremotos», Dodecaneso, Tom Hanks.

***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.

‘Uncle Tom's house’: the need for international diplomacy in times of geopolitical tensions in Eastern Mediterranean

Abstract:

Greece and Turkey have had an eventful history of relations since the end of the Ottoman Empire, but there were also continuous changes in dynamics, oscillating between brief hostile periods and times of reconciliation.

One of the best times of harmony took place after the so-called ‘earthquake diplomacy’, between the end of 1999 and the first years of the second decade of the 21st century.

However, recently new tensions arose over territories in the Aegean and the Greek islands.

The sparsely populated Dodecanese, of great cultural and spiritual weight in Greece, is a key focus, since a hostile Turkish policy on it may lead to greater conflicts, but an opportunity for détente in the area, even taking advantage of a new ‘diplomacy of earthquakes’, could favour the opposite case: the beginning of a new stage of Greek-Turkish harmony.

Keywords:

Greece, Turkey, ‘diplomacy of earthquakes’, Dodecanese, Tom Hanks.

Un origen para la oportunidad de diplomacia en tiempos de catástrofes del Mediterráneo oriental

Desde la conquista turca de Constantinopla, a mediados del siglo xv, el territorio actual de Grecia pasó a formar parte del Imperio otomano. Siempre hubo movimientos de carácter nacionalista griego, que fueron infructuosos hasta comienzos del siglo xix.

Pero, por otra parte, no eran pocos los griegos que formaban parte de la burocracia otomana. Debido al tolerante sistema turco del Millet, en el que los grupos de ciudadanos otomanos se organizaban en base religiosa con un estatus oficial y términos igualitarios, los griegos podían controlar la Iglesia ortodoxa y el patriarcado ecuménico de Constantinopla, así como el nombramiento de sacerdotes¹.

Desde comienzos del siglo xvii, las prominentes familias griegas de Constantinopla, conocidas como *fanariotas*, aumentaron su control sobre la burocracia otomana y la política extranjera otomana.

Además, el libre acceso de comerciantes y marineros griegos a otros puertos y países occidentales desde el siglo xviii posibilitó una gran afluencia de diplomados otomanos de origen griego en las universidades europeas de la «época de la razón».

No es difícil ligar ese contacto de griegos otomanos con las ideas de la Ilustración europea y la Revolución francesa: se produjo de tal modo la «Ilustración griega» en el seno de los griegos. En 1814 fue fundada la Filiki Eteria («sociedad de amigos»), que pretendía «liberar Grecia», y surgía en paralelo a toda la corriente nacionalista europea del periodo. Contrario a lo que se pueda pensar, no fueron los románticos británicos o europeos los que influenciaron al helenismo del periodo, sino que, a través de la historia de la Antigua Grecia, las ideas de su espíritu llegaban a los intelectuales europeos, como lord Byron, para preconizar la llegada de una nueva futura edad dorada griega. El germen para la guerra de Independencia de Grecia (1821-1830), la Elliniki Epanasti, ‘revolución griega’, ya estaba sembrada; cabe decir que los coetáneos griegos la llamaron Agonas, ‘lucha’, mientras que para el Imperio otomano fue la Yunan İsyanı, ‘insurrección griega’².

¹ Apud MASTERS, Bruce. *Christians and Jews in the Ottoman Arab World: The Roots of Sectarianism*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

² BREWER, David. «The Greek War of Independence: The Struggle for Freedom from the Ottoman Oppression and the Birth of the Modern Greek Nation», Woodstock (N. Y.): Overlook Press 2003.

La historia de las relaciones entre Grecia y Turquía ha sido curiosa desde la independencia del Estado heleno del Imperio otomano en 1830. Se han producido continuos cambios de dinámica, que oscilaban entre breves periodos hostiles e interesantes épocas de reconciliación y armonía; todo pese a que ambos países se han enzarzado en guerras durante este periodo de los dos últimos siglos.

Pero debemos recordar que las guerras en las que ambos países se involucraron tan solo se concentraron en una época muy concreta: desde el paso del siglo XIX a la fundación de la República de Turquía, y principalmente en los albores y postrimerías de la Primera Guerra Mundial. Desde entonces, solo puntualmente han existido periodos de tensiones greco-turcas durante la segunda mitad del siglo XX; los más notorios son el pogromo de 1955 en Estambul, Chipre en 1974 y la disputa egea de 1996 respecto al islote de Kardak.

Los descendientes de las mentadas familias fanariotas fueron víctimas de los pogromos de los años cincuenta³. La misma familia del anterior alcalde de Estambul, y recientemente fallecido a causa de la COVID-19, Kadir Topbaş, del AKP, es muy respetada por los fanariotas, puesto que los protegieron durante el pogromo; y estos en cada visita a la ciudad solían consumir en los establecimientos pasteleros de la familia Topbaş, la famosa Saray.

Tal como ese caso mentado, grandes periodos de fraternización se produjeron entre ambos países durante la década de los treinta y cuarenta del siglo XX; y justo en los albores del siglo XXI, principalmente tras la ayuda mutua ofrecida durante un periodo de terremotos en ambos países que se inició en 1999.

La «diplomacia de los terremotos» iniciada en 1999 supuso mucho no solo para las relaciones entre Turquía y Grecia, sino para el avance de la imagen turca en el mundo. Hubo una propuesta mutua para el Nobel de la Paz, y además coincidió con un periodo en el cual el acercamiento de Turquía a la UE fue el mayor de su historia, creando la impresión ciudadana turca de que podría conseguir su camino europeo progresivo en pocos años; lo que tal vez después podría pensarse que fue un espejismo, a tenor de la actual deriva de los acontecimientos en el Mediterráneo oriental.

³ BAHÇELI, Tozun. «Greek-Turkish Relations Since 1955», Boulder (Colorado) y Londres: Westview Press 1987.

Un elemento muy curioso de la *diplomatia ton seismon/deprem diplomasi* fue que tuvo un multitudinario apoyo entre griegos y turcos de a pie; no fue una quimera originada en las elites de ambos países, aunque estas contribuyeron a cimentarlos. Es una de esas raras ocasiones en las cuales un hecho popular positivo, y que partía de una tragedia en uno de ellos, llega a contagiar a toda la población de dos naciones vecinas.

Normalmente, los grandes terremotos de Turquía se producen debido a un deslizamiento en la zona de la falla del norte de Anatolia, como fue el caso entonces, o bien en la falla del este de Anatolia.

El primer terremoto del verano de 1999, con 7,6 en la escala de Richter, 45 segundos, tuvo lugar el 17 de agosto en la zona del golfo de Izmit, en el mar de Mármara, afectando a sus áreas industriales y población, además de Adapazari y la base naval de Gölcük y otras poblaciones importantes, como el caso de Estambul, donde se concentró en el distrito occidental de Avcılar, cercano al antiguo aeropuerto civil de la ciudad, situado a 70 kilómetros del epicentro. Con posterioridad al seísmo se produjo un tsunami de 2 metros de altura en el mar de Mármara, que causó también víctimas. En una primera instancia no se tuvieron números precisos de las víctimas, aunque oficialmente fueron 17 000 fallecidos y cerca de 40 000 heridos; pero las estimaciones van más allá, duplicando esa cifra. Además de los graves destrozos en infraestructuras, como la refinería de petróleo Tüpraş, o la red viaria, se produjeron evacuaciones y daños irreparables en viviendas, con lo cual alrededor de 300 000 personas quedaron sin vivienda⁴.

Parece ser que, durante un instante, las autoridades turcas del periodo se vieron sobrepasadas por los acontecimientos, principalmente por la proporción del desastre. Pero desde el primer momento hubo un multitudinario apoyo de la población griega, así como de un simultáneo ofrecimiento y un gran despliegue de ayuda oficial que incluía aviones para extinción de incendios, efectivos médicos y equipos entrenados de rescate de personas; la misma Iglesia ortodoxa recaudó fondos para el apoyo a las víctimas, una iniciativa que fue imitada por varias asociaciones oficiales y ONG.

⁴ BARKA, A. «The 17 August 1999 Izmit Earthquake», *Science*, Vol. 285 (Issue 5435), 1999, pp. 1858-1859; Apud MARZA, VASILE I. «On the death toll of the 1999 Izmit (Turkey) major earthquake», *ESC General Assembly Papers*, Potsdam: European Seismological Commission, 2004; GIRGIN, S. «The natech events during the 17 August 1999 Kocaeli earthquake: aftermath and lessons learned», *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 11 (4), 2011, pp. 1129-1140.

La ayuda fue llegando de multitud de países. Las autoridades oficiales de alto rango de ambos países, incluyendo los JEMAD respectivos, aprovecharon para hacer acto de presencia en los lugares afectados, además de incentivar los deseos de conciliación entre ambos países. Incluso el presidente estadounidense de la época, Bill Clinton, entonces muy popular en el país, hizo una visita a la zona catastrófica.

Por desgracia, en menos de un mes, el 7 de septiembre, Atenas fue golpeada por un terremoto de 5,9 en la escala de Richter. La destrucción material fue extensa en un par de suburbios, y perdieron la vida un centenar y medio de personas. Turquía fue recíproca en la extensa ayuda a Grecia.

Es curioso que días antes del terremoto del golfo de Izmit, el 11 de agosto, un eclipse total solar pudo ser visto en el norte y este de Turquía. Entre la población civil turca apenas hubo algunos comentarios marginales, pese a la coincidencia, y la supuesta gran tendencia a ver conspiraciones entre la media ciudadana del país. Incluso existen estudios científicos que hacen pensar en la interrelación de los terremotos y otros fenómenos geológicos o medioambientales, como el efectuado por un equipo japonés donde se muestra que grandes zonas de subducción, es decir, aquellas áreas donde las placas chocan entre sí, y que son muy sensitivas a los cambios de tensión en las mareas⁵.

Las fallas de Anatolia experimentaron varios terremotos en años posteriores. Pocos meses después tuvo lugar otro seísmo relacionado con la falla del norte de Anatolia, con una magnitud de 7,2 en la escala de Richter, y que provocó grandes daños materiales y cerca de un millar de víctimas, en la localidad turca de Düzce, unos 100 kilómetros al este de Izmit, zona que ya había sido afectada por el previo seísmo. Una vez más, la respuesta de la ayuda humanitaria internacional fue multitudinaria, incluyendo la española.

Los terremotos volvieron los últimos años de la segunda década del siglo XXI a la región del Mediterráneo oriental. Y, más recientemente, está teniendo lugar mucha actividad sísmica en la zona del Egeo; recordemos un sonado seísmo ocurrido el pasado 30 de octubre de 2020, a 14 km al norte de la isla de Samos, con una magnitud de 7, causando un tsunami, y que causó un par de fallecidos y considerables daños materiales,

⁵ V. gr. STEIN R. S., «Tidal triggering caught in the act», *Science*, 27 August, Vol. 305, Issue 5688, 2004, pp. 1248-1249.

incluyendo en restos de patrimonio artístico y cultural. Los daños se extendieron a la zona de Izmir, donde fallecieron más de un centenar de personas y hubo más de un millar de heridos. El ministro griego de Asuntos Exteriores llamó a su homólogo turco y compartieron condolencias.

Sin embargo, algunos seísmos, como el de Izmir, el de Van a principios de la década o el que se produjo en Çanakkale en 2017 fueron sujetos a las teorías conspirativas en Turquía, donde el mismo alcalde de Ankara llegó a apoyar que el terremoto había sido creado artificialmente por agentes extranjeros⁶. Pero aquellos terremotos y pequeños tsunamis afectaron, además, a las islas Lesbos y Kos en Grecia, y a la zona turca de Bodrum.

Las causas de las teorías conspirativas locales pueden tener orígenes diversos⁷, pero uno de los más llamativos se centra en un escaso hábito de lectura por parte del ciudadano medio, como se observa en los transportes públicos.

Es cierto que antes de los terremotos existía un periodo de distensión popular y de funcionarios de grado medio entre griegos y turcos; de ahí, pensamos que las raíces de un acercamiento existieron y que los terremotos de finales del siglo xx contribuyeron a acelerarlo⁸. Dentro de un grupo de analistas, existe la creencia de que, debido a la ayuda griega, tras la reunión de la UE el 11 de diciembre de 1999 se aprobó la futura candidatura de Turquía⁹.

Durante el primer Gobierno del AKP se hicieron grandes esfuerzos, sin éxito, para que ambos países pudiesen acoger el campeonato europeo de la UEFA en el 2008. Fue un éxito para la propuesta austriaca-suiza, pero un error para la geopolítica y la futura estabilidad del Mediterráneo oriental, como estamos comprobando hoy día. Pensamos que los comités no supieron leer el simbolismo y avance histórico (y ¿tal vez diferentes caracteres en los posteriores Gobiernos greco-turcos?) que hubiese supuesto tal campeonato celebrado en el Mediterráneo oriental, en concordancia de lo que contemplan algunas teorías antropológicas sobre el deporte¹⁰.

⁶ V. gr. «Van Depremi bir başka ülkenin Türkiye'ye saldırısı mı?», *Haberturk*, 30 noviembre 2011. Disponible en: www.haberturk.com (Fecha de consulta: 15/11/2020).

⁷ GÜRPINAR, Doğan. *Komplolar Kitabı*. Estambul: Doğan Kitap 2014.

⁸ KER-LINDSAY, James. «Crisis and Conciliation: A Year of Approchement between Greece and Turkey», London y New York: I.B.Tauris 2007.

⁹ Apud DIMITRIOS, Lucas, «Greece's Shifting Position on Turkish Accession to the EU Before and After Helsinki 1999», MA thesis, Louvain: Catholic University of Leuven 2005.

¹⁰ LORENZ, Konrad. *On Aggression, Harcourt, Brace and World*, New York, 1966, p. 178.

Un ejemplo de la sintonía greco-turca en relaciones bilaterales durante buena parte de lo que va de siglo XXI lo constituye el hecho de que dos cazas militares que colisionaron al sur del Egeo en mayo de 2006 no se transformaron en ningún *casus belli*, pese a la pérdida de la vida del piloto griego.

Sin embargo, en la segunda mitad de 2016 las anteriormente estables relaciones internacionales entre Grecia y Turquía comenzaron a deteriorarse de forma paulatina; pese a que el país heleno nombraba para ese año a la nación turca como «país honorario» (junto a Israel, Estados Unidos y Rusia), una medida que permitía a los ciudadanos de estos países de beneficiarse de descuentos en suelo heleno.

A mediados de agosto de aquel mismo año, el presidente griego Pavlopoulos acusó a Turquía del cierre injustificado del monasterio ortodoxo de Sumela en la región del mar Negro. Fue replicado por el ministro de Exteriores turco. Un mes después, el presidente turco Erdoğan rechazaba el Tratado de Lausana, insistiendo en islas en el Egeo. La réplica de Atenas insistió en el respeto de tal tratado.

Pero, por el contrario, a finales de 2017 Erdoğan se convirtió en el primer presidente turco que visitaba Grecia desde los años cincuenta. Sin embargo, en el pasado 2020 se produjeron nuevas tensiones debido a disputas sobre el Egeo y el Mediterráneo.

La «casa del tío Tom»: Tom Hanks y la geopolítica en el Mediterráneo oriental

Tom Hanks es mucho más que un oscarizado actor de Hollywood o una figura mediática en EE. UU. Además de ser donante del Partido Demócrata, ha sido miembro y partícipe de varios foros que entroncan con las relaciones internacionales.

En medio del segundo mandato del presidente Obama, en noviembre de 2016, este concedió a Tom Hanks la Medalla Presidencial de la Libertad, el máximo honor que un civil puede tener en los Estados Unidos de América. La misma medalla se otorgó ese día también al matrimonio Gates y a casi otra veintena de personalidades, que incluían científicos, funcionarios, atletas o activistas. No era tampoco la primera vez que Hanks recibía una condecoración honorífica, puesto que detentaba la distinción de los Rangers.

Durante la actual pandemia, Hanks y su esposa contrajeron el virus, pero tras su curación y donación de sangre propia para contribuir a la lucha contra la enfermedad, recibió la ciudadanía honoraria griega, extensible a toda su familia.

De largo venía la relación del actor y activista con el país heleno, habiendo contribuido a su difusión en el ámbito cinematográfico. Su familia es miembro de la Iglesia ortodoxa y, además, desde hacía largos años había contribuido de manera discreta a actos caritativos en relación con desastres naturales o tragedias en Grecia, como la de los incendios de Mati en el año 2018.

Recordemos que la Iglesia ortodoxa griega ha desempeñado siempre un papel preponderante en el mantenimiento de la identidad nacional griega y, por ende, el nacionalismo helénico.

La familia Hanks pasa temporadas de descanso en una casa propia en la isla de Antiparos; y, recientemente, ha adquirido otra morada en Patmos, en el Dodecaneso, el archipiélago más oriental de la UE, en posición estratégica respecto a las costas turcas.

En la actualidad, tanto Grecia como Turquía reconocen como límites marítimos 6 millas náuticas, pero las pretensiones de ambos países derivan hacia las 12 millas.

Los tratados posteriores a la Primera Guerra Mundial no concedieron grandes islas en el Mediterráneo oriental a Turquía. No existe gran población turca en ninguna isla mediterránea, salvo el caso de Chipre; y, a juicio nuestro, tal hecho afecta a la psique del país de la bandera roja con el creciente, puesto que en época otomana sus dominios se extendían a las islas del Mediterráneo central, creando una armada que tuvo pocos rivales, como el Imperio español, hasta el siglo XVI.

Grecia, sin embargo, ha ido experimentando una cierta talasocracia en el Mediterráneo oriental, que ha tenido poco parangón en su historia nacional desde la ocupación de su territorio por el Imperio romano. Por otra parte, en lo que va de siglo, hubo una comisaría griega de asuntos marítimos y pesquerías durante la segunda Comisión Europea de Barroso (2010-2014), coincidiendo con que otros países como los bálticos o Malta, todos con intereses estratégicos en los mares, también han tenido equitativa importancia a los griegos.

Las disputas entre Grecia y Turquía sobre zonas del mar Egeo han sido uno de los mayores puntos de fricción entre ambos países durante los últimos cincuenta años. Las causas han sido de diverso carácter, no solo por la demarcación de aguas territoriales, sino, además, por la delimitación de espacio aéreo, o la desmilitarización de algunas de las islas o islotes griegos de la zona. El conflicto, esencialmente, no se debe a una especial animosidad belicosa de Turquía que desafíe la talasocracia griega de la zona,

sino a una cuestión de ley marítima internacional, puesto que Turquía no ha firmado la Convención de la Plataforma Internacional o la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar; Grecia, en cambio, sí las ha firmado, con lo cual partía con ventaja legal y de imagen como punto de partida en todas las disputas referidas.

En un par de ocasiones, en el pasado, esas querellas marítimas incluso estuvieron a punto de desembocar en choques militares, como en 1987 y a comienzos de 1996, sobre Irmia/Kardak.

Irmia permanece muy presente en la psique turca¹¹. Su nombre turco, Kardak, no está exento de polémica, pues parece ser que ya con anterioridad los griegos de Asia Menor lo llamaban Kardakia¹².

Pensamos que no fue baladí ni mera coincidencia que la primera visita oficial a Grecia del antiguo secretario de Estado norteamericano Pompeo tuvo lugar en octubre del 2019, en el rudimento de estas nuevas fricciones entre ambos países. Por parte de los medios de comunicación, se volvió a invocar el fantasma de un nuevo probable escenario con un suceso tipo Irmia; el político estadounidense recalcó que tanto los EE. UU. como Grecia compartían los mismos valores de soberanía, y que el país norteamericano los protegería¹³.

Uno de los puntos álgidos de las nuevas tensiones que afloraron coincidiendo con el primer año de la pandemia actual, fue cuando el presidente Erdoğan apareció en una foto durante una ceremonia oficial a primeros de septiembre de 2019, y donde se mostraba un mapa alternativo donde la mitad del mar Egeo y la costa oriental de Creta formaban parte hipotética de la nación, como «la patria azul de Turquía». Justo un par de meses después, Turquía cursaba de forma oficial unas peticiones a las Naciones Unidas, una serie de reclamaciones de carácter limítrofe marino que iban en contra de la soberanía territorial griega.

¹¹ KURUMAHMUT, Ali; BAŞEREN, Sertaç. «The twilight zones in the Aegean: (Un)forgotten Turkish islands». Ege'de gri bölgeler: Unutul(may)an Türk adaları. Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2004.

¹² Προμπρονάς, Ιωάννης. «Ο καθηγητής Φιλολογίας του Πανεπιστημίου Αθηνών ετομάζει το Λεξικό Τοπωνυμίων των Νήσων του Αιγαίου Τα Καρδάκια λίγο έλειψε να γίνουν» (Prompronás, Ioánnis. «Ο kathigitis Filologías tou Panepistimíou Athinón etoimázei to Lexikó Toponymíon ton Níson tou Aigaiou Ta Kardákia lígo éleipse na gínoun»), Ta Nea, 30 de junio de 1997. Disponible en: <https://www.tanea.gr/1997/07/01/greece/ti-ymeia-ti-kar-y-dakia> (Fecha de consulta: 11/2/2021).

¹³ Canal YouTube del US Department of State, «Secretary Pompeo remarks on «U.S. and Greece: Showing the way Forward». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1L0X2RsV6LM> (Fecha de consulta: 1/12/2020).

La «patria azul» (*mavi vatan*) surgió como concepto y doctrina a mediados de la primera década de este nuevo siglo, justo cuando finalizaba el primer Gobierno del AKP, popularizada por el almirante Cem Gürdeniz; pero la idea partió de un antiguo comandante en jefe de la Armada turca, Cihat Yaycı¹⁴.

En otoño de 2019 se anunciaba oficialmente un acuerdo entre el Gobierno de Acuerdo Nacional (con base en Trípoli) y Turquía, un memorándum de acuerdo para delimitar zonas marítimas en el Mediterráneo oriental, lo cual supondría acceso a recursos, en una zona entre Libia y Turquía, y que afectaba por lo tanto a importantes territorios isleños del país heleno, incluida la isla de Creta y otras del Dodecaneso, como la emblemática Rodas. Fue en octubre pasado cuando la ONU registró el acuerdo mencionado entre la Libia de Trípoli y Turquía, según el artículo 102.

En agosto de 2020 se firmó un acuerdo marítimo entre Grecia y Egipto, rival geopolítico de Turquía, en el cual se rivalizaba con el pacto libio-turco.

La respuesta internacional de desaprobación, con Grecia a la cabeza, incluía numerosos países, además de bastantes mediterráneos como Egipto, Chipre, Israel, Malta, Siria o el Gobierno libio con base en Tobruk. La misma Liga Árabe se declaró en contra, apoyada por Arabia Saudí, Bahréin y los Emiratos.

Una de las islas griegas puestas en solfa debido al tratado con el Gobierno de Trípoli es Kastellorizo, conocida en Grecia como Megistí, que se encuentra al este de Rodas, de la que depende administrativamente, y a menos de 300 km al noroeste de Chipre, además de una milla de la costa turca; es el territorio isleño de la UE más cercano al país.

Desde la época de los cruzados, la isla ha sido teatro geopolítico, y ha cambiado de manos en diversas ocasiones: sultanato egipcio, Corona de Aragón, otomanos, Italia, británicos y griega desde 1948, al igual que el resto del Dodecaneso. Kastellorizo se puso de moda en Occidente hace unas tres décadas por ser el escenario de la película italiana ganadora del Oscar de Hollywood *Mediterráneo*. Previamente, miembros de los Pink Floyd, grandes simpatizantes del Dodecaneso, pasaron temporadas allí. Hace tan solo diez años, un barco con bandera francesa, *Al-Karama*, de la llamada «segunda flotilla de la libertad», con destino a Gaza, recaló en su puerto; tenía una fuerza simbólica,

¹⁴ ALEMDAR, Ahmet. «Müstafi Tümamiral Cihat Yaycı'dan 'Mavi Vatan' Haritası», *DefenceTurk*, 25 julio 2020. Disponible en: <https://www.defenceturk.net> (Fecha de consulta: 15/1/2021).

puesto que sus habitantes encontraron cobijo en la Gaza británica de la Segunda Guerra Mundial.

Las reclamaciones de Turquía se fundan sobre la desmilitarización de islas en el Mediterráneo oriental cercanas a la plataforma continental turca¹⁵. Existen disputas greco-turcas sobre la soberanía de islas e islotes que no aparecen mencionados por su nombre en los Tratados de Paz de París y Lausana. Según estos tratados, las islas mencionadas por su nombre deben permanecer desmilitarizadas¹⁶.

Las pretensiones oficiales turcas sobre Kastellorizo no se hicieron esperar, y a primeros de diciembre de 2020 Ankara reclamó derechos sobre la misma, a la cual llama Meis; y basándose Turquía en que no rige la actual tesis griega sobre la plataforma continental para las islas¹⁷, y según un principio de *res inter alios acta*, una doctrina legal que se apoya en que un contrato no puede afectar de forma negativa los derechos de una parte que no forma parte de un contrato.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía anunció que su país no abandonaría sus «derechos soberanos» en Kastellorizo o el espacio aéreo, y que cubre 10 millas náuticas, a pesar de la posibilidad de que se le impongan sanciones. La declaración fue hecha en respuesta a un artículo del canciller griego Nikos Dendias en el periódico *Ta Nea*¹⁸.

En menos de 48 horas, durante una cumbre de la OTAN, Pompeo criticó a Turquía por sus posiciones, que juzga como una desestabilización del Mediterráneo oriental. Dos días después, la Casa de Representantes norteamericana incluyó una serie de sanciones contra Turquía en su Acta de Autorización de Defensa Nacional (NDAA),

¹⁵ V. gr. The Embassy of the Republic of Turkey in Washington, «Aegean Disputes. The Aegean Status quo». Disponible en:

http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=225&Itemid=240 (Fecha de consulta: 10/3/2021).

¹⁶ Apud *The Treaties of Peace 1919-1923*, 2 vols., New York: Carnegie Endowment for International Peace 1924.

¹⁷ Apud HEINTSCHEL VON HEINEGG, Wolff. *Der Ägäis-Konflikt: Die Abgrenzung des Festlandsockels zwischen Griechenland und der Türkei und das Problem der Inseln im Seevölkerrecht*. Duncker und Humblot, Berlin, 1989; v. gr. BAŞLAR, Kemal. «Two facets of the Aegean Sea dispute: 'de lege lata' and 'de lege ferenda'», en: Kemal Başlar (ed.), *Turkey and international law*, pp. 1-47. Ankara: MoE Publications 2001; DYKE, J. M. van. «An analysis of the Aegean disputes under international law», *Ocean Development and International Law*, 36, 2005, pp. 63-117, esp. p. 85.

¹⁸ Declaraciones de 5 diciembre de 2020, Turkish MFA (@MFATurkey). Disponible en Twitter oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores turco: https://twitter.com/MFATurkey?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1335246816355495940%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_%ref_url=https%3A%2F%2Farmynow.net%2Fturkey-sovereignty-continental-shelf-eez-kastellorizo-mediterranean%2F (Fecha de consulta: 8/4/2021).

debido en especial a la cuestión de las tensiones en el Mediterráneo oriental. Al día siguiente, también la UE impuso sanciones a Turquía, que incluían determinadas restricciones de viaje y la congelación de activos europeos de algunas compañías y personas turcas.

A pesar de su escasa población, inferior a los 3000 habitantes, Patmos también tiene una gran importancia para la simbología cultural griega, y occidental, pues se trata del lugar donde, según la tradición cristiana, el apóstol Juan tuvo sus visiones y escribió el Libro de las Revelaciones; y se relaciona en su obra el lugar como el inicio del fin del mundo. Al igual que Kastellorizo, Patmos ha cambiado de país varias veces en el siglo xx. Su centro histórico y el monasterio de San Juan el Teólogo son patrimonio de la UNESCO; además, allí tiene sede la destacada escuela Patmia, relevante entre los estudios teológicos griegos. Hace poco más de diez años, la revista *Forbes* calificaba a la isla como el lugar más idílico para vivir en Europa.

Reflexiones finales

Los terremotos y otros grandes desastres naturales pueden tener un impacto sobre la política de los Estados.

La «diplomacia de los terremotos» greco-turca constituye una de esas escasas ocasiones donde un terremoto puede promover relaciones externas, bilaterales en el caso, entre países que han tenido sus fricciones en el pasado¹⁹. Una extraña ocasión donde un gran drama interno por causa de un desastre natural conduce a disipar tensiones internacionales. Han sucedido otros desastres naturales como el de Japón y Fukushima, que también han conducido a una corriente popular de simpatía más allá de las fronteras del país; pero en la mayoría de semejantes ocasiones, los terremotos contribuyen a crear tensiones políticas y sociales internas²⁰. Es habitual, pues, que sucediese, al contrario del caso greco-turco, una corriente interna de descontento hacia

¹⁹ MAVROGENIS, Stavros; KELMAN, Ilan. «Perceptions of Greece-Turkey Disaster Diplomacy: Europeanization and the Underdog Culture», European Center for Environmental Research and Training, Atenas (EKEPEK) Center for International Climate and Environmental Research, Oslo (CICERO), 2013.

²⁰ NEL, P.; RIGHARTS, M. «Natural disasters and the risk of violent civil conflict», *International Studies Quarterly*, 52, 2008, pp. 159-185.

los Gobiernos cuando se produce un desastre natural que ocasiona gran cantidad de víctimas y daños materiales²¹.

Los años noventa fueron años de crecimiento económico generalizado en Occidente, a pesar de brechas en la conciencia política como la guerra de los Balcanes o el primer conflicto del Golfo. Los terremotos que acontecieron a Grecia y Turquía, con las mencionadas hostilidades en el pasado, e incluso habiendo ejercido un apoyo popular a facciones diferentes durante la guerra de los Balcanes, fueron desastres que en vez de crear un miedo y oscurantismo que llevase a la población a replegarse en su interior y declinar la responsabilidad en el vecino, crearon el efecto contrario.

Sin embargo, durante un periodo de más de diez años, iniciado tiempo antes del terremoto de Izmit, las tensiones egeas entre ambos países se vieron disipadas en medio del clima de reunión entre ambas naciones. Parece haber sido desdeñado en los análisis previos, pero los autores de este estudio pensamos que, en un primer momento, una parte del acercamiento greco-turco en el cambio de milenio bien pudo deberse al carácter semejante de los partidos en ambos Gobiernos, con el PASOK de Konstantinos Simitis en Atenas, y pese a todas las crisis, pudo mantenerse ocho años en el poder, desde 1996 a 2004. Posiblemente, la crisis de Irmia hubiese tenido otro desenlace con diferentes primeros ministros en Ankara y Atenas.

Fue gracias a la corriente de simpatía y solidaridad nacida a finales de 1999 con la cual tanto Grecia como Chipre dieron su voto positivo para el acceso de Turquía a las negociaciones con la UE en octubre de 2005.

En veinte años se ha observado como un caso de hábil diplomacia social-cultural que tendía puentes entre dos países con una amarga historia compartida se ha visto malogrado hasta el punto de encontrarse en uno de sus momentos más tensos, aunque, eso sí, con un futuro abierto.

Mediada la segunda década de este siglo XXI, las relaciones marítimas entre ambos países se fueron degradando de nuevo, coincidiendo con el periodo en el cual se disipaba de forma gradual el sueño europeo entre la población media turca.

²¹ ROBINSON, Andrew. «Earthquakes in Political, Economic, and Cultural History», Natural Hazard Science, Oxford University Press, 2017.

Lo paradójico de la situación es que uno de estos países, Turquía, uno de los líderes del previo periodo de distensión, coincide con el líder del reciente periodo de máxima tensión.

Volviendo al caso paradigmático de la «diplomacia de los terremotos», puede pensarse que su aparente falta de continuidad, en distensión, para las posteriores catástrofes, podría tener una explicación basada en la vieja teoría de que los desastres naturales no contribuyen a crear ilimitadas condiciones para fluidas relaciones bilaterales a largo término²². Sin embargo, creemos que ha sido un periodo dilatado de armonía, y que su erosión se debió a otras causas de política de consumo interno. Pero el incremento de nuevos seísmos, en medio de una pandemia global, puede ser el comienzo de un nuevo periodo de distensión greco-turca.

Si bien un país con escasa población, y con graves problemas económicos en periodos de este siglo XXI, Grecia tiene un gran peso cultural en el imaginario histórico de Occidente. Y la primera superpotencia, Estados Unidos, ha hecho aumentar este acervo cultural, a través de varios de sus personajes más mediáticos, como es el caso de Tom Hanks, donante y simpatizante del Partido Demócrata; además, en un momento en el que un presidente de este partido gobierna Estados Unidos, al menos hasta enero de 2025.

El Dodecaneso se siente parte de Grecia y su órbita cultural desde hace largos siglos. Hoy es parte de la Unión Europea, y cualquier reclamación de territorios en el mismo pueden afectar peyorativamente a la imagen de Turquía a escala europea y mundial. Puede transformarse en una de esas líneas rojas que, caso de romperse, podrían situar en un lado irreversible la posición mundial de Turquía.

El valor de Patmos o Kastellorizo puede parecer más turístico o cultural que estratégico, pero es primordial en la táctica espiritual helénica.

Cualquier acercamiento o distensión turca respecto a las islas griegas, y en particular a santuarios culturales y espiritual del carácter de Patmos y Kastellorizo, no haría sino incrementar su acepción positiva en Occidente, y en especial en la actual Administración norteamericana demócrata; y en tal caso, Tom Hanks puede constituir un puente cultural

²² KELMAN, Ilan. «Catastrophe and conflict: Disaster diplomacy's foreign policy implications», Institute for Risk & Disaster Reduction and Institute for Global Health, London: University College London; Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2016.

importante a no menospreciar entre tres naciones clave para el destino del Mediterráneo oriental durante estos próximos años.

Jesús Gil Fuensanta

Director de Relaciones Internacionales

Escuela de Inteligencia Económica y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid

Ariel James

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Comillas (Madrid)

Riesgos geoeconómicos en la era de la COVID y capacidad para anticiparse a las crisis

Resumen:

Los riesgos económicos no siempre se derivan de la actividad económica, sino que en multitud de ocasiones son consecuencia de eventos o situaciones *a priori* no relacionados con los aspectos financieros. Sin embargo, las consecuencias tanto de los primeros como de los segundos en el bienestar social, que se fundamenta en la capacidad de los Estados para sostenerlo, son nefastas desde el punto de vista de la seguridad.

En este artículo se analizarán los riesgos de carácter geoeconómico, presentes, probables y futuros, desde la perspectiva del corto, medio y largo plazo, a través de modelos lógicos en los que se actúa para remediar los efectos negativos una vez que se producen, o se anticipa un plan para preverlos y prepararse para enfrentarse a ellos. Es en el caso de esta última estrategia anticipatoria, en el que se precisa de un arma como la inteligencia económica y de una comunidad de inteligencia conectada y vigilante.

Bajo la hipótesis de una falta de previsión ante una eventualidad plausible, este artículo analiza la crisis en algunos de los ámbitos más relacionados con la economía y el bienestar social y, por extensión, con la seguridad y el equilibrio planetarios, para finalizar con una breve reflexión sobre nuestro papel en la UE y el de esta en el tablero geopolítico.

Palabras clave:

Riesgos económicos, COVID, resiliencia, inteligencia económica, poderes medios.

***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.

Geo-economic risks in the COVID era and ability to anticipate crises

Abstract:

Economic risks do not always derive from economic activity but are often the consequence of events or situations a priori unrelated to financial aspects. However, the consequences of both the former and the latter on social welfare, which is based on the capacity of states to sustain it, are disastrous from the point of view of security.

This article will analyse geo-economic risks, present, probable, and future, from the short-, medium- and long-term perspective, through logical models in which action is taken to remedy the negative effects once they occur, or a plan is anticipated to foresee them and prepare to deal with them. It is in the case of the latter anticipatory strategy that a weapon such as economic intelligence and a connected and vigilant intelligence community are needed.

Under the hypothesis of a lack of foresight in the face of a plausible eventuality, this article analyses the crisis in some of the area's most closely related to the economy and social welfare and, by extension, to planetary security and equilibrium, ending with a brief reflection on our role in the EU and its role on the geopolitical chessboard.

Keywords:

Economic risks, COVID, resilience, economic intelligence, middle powers.

Introducción

Los problemas causados por la irrupción de la COVID son producto de una falta de anticipación de los Estados, que, sin embargo, tenían suficientes elementos a su alcance para haber previsto la posibilidad de una pandemia y la policrisis que su expansión podría suponer.

Si analizamos los documentos de análisis de riesgos anteriores a la pandemia, observamos que su difusión no ha hecho más que acrecentarlos, multiplicando las vulnerabilidades y debilidades, a fuerza de ponerlas de manifiesto, de la mayoría de los Estados afectados por la crisis.

Consecuencias de la pandemia en el corto y medio plazo

La pandemia ha arrollado ofuscadamente el proceso de lenta recuperación económica posterior a la depresión de 2008, convirtiéndose en la peor crisis que se conoce vivida en tiempos de paz¹ y la tercera peor de los últimos 150 años. A pesar de sus múltiples carencias, la senda de crecimiento lo era en muchas economías pese a no tratarse de una recuperación a gran escala ni ubicua. Sin embargo, la irrupción de la COVID en los primeros meses de 2020 ha exacerbado las dificultades preexistentes y creado otras de nuevo cuño, difíciles de tratar sin pasar por una resolución total o casi completa de la pandemia que permita ocuparse de reparar las crisis actuales al mismo tiempo que las sociedades se preparan para anticiparse a las venideras.

La intrusión de la COVID en un mundo claramente desigual ha afectado también de manera diferente a las economías. Por un lado, aunque la fiabilidad de las cifras de contagiados y muertos a causa de la COVID debe aceptarse con cautela, la pandemia ha dañado más a las sociedades envejecidas, como la europea, puesto que es más letal entre las personas de más edad. Sin embargo, son precisamente estas sociedades las mejor preparadas para someter al virus, tanto desde el punto de vista sanitario, con sistemas de salud universal, como desde el punto de vista de las estrategias de vacunación.

A pesar de la lentitud de los procesos de vacunación y de los problemas de producción, el mundo conoce ya varias vacunas probadamente eficaces en un tiempo récord.

¹ World Economic Forum, *wef.com*. Consultado el 5/2/2021. Disponible en: <http://ef.ch/risks2021>

Sin embargo, hoy por hoy corremos el riesgo de crear una nueva desigualdad societaria: la de los ciudadanos del mundo vacunados y la de los no vacunados². Las consecuencias económicas directas de dicha disparidad se reflejarían inmediatamente en el crecimiento económico. El despegue del PIB de las naciones «no vacunadas» se ralentizaría, como consecuencia de la propia parálisis económica que ocasiona el virus, la falta de inversiones tanto interiores como exteriores y la caída de la movilidad, con repercusiones para el turismo en aquellas sociedades en las que sea una importante fuente de ingresos, pero también en cuanto a los recursos humanos, juventud y talento, atrapados en los Estados no vacunados³.

Se prevé que muy pocos países emergentes estén vacunados a finales de 2021, lo que provocará una ralentización, si no caída en picado, de su PIB⁴. China, a pesar de un ritmo de vacunación sustancialmente lento y gracias a su disciplina social, ha logrado ya alcanzar un crecimiento del PIB similar al que tenía antes de la crisis de la COVID.

EE. UU. y la UE necesitarán llegar al cuarto trimestre de 2021 y al tercero de 2022, respectivamente, con un alto porcentaje de la población vacunada para lograr situar su crecimiento en cotas similares a las alcanzadas antes de la pandemia⁵.

Los países que no puedan salir a tiempo de la crisis de la COVID, que son potencialmente aquellos con los peores sistemas sanitarios y las menores posibilidades de ofrecer ayudas sociales a su población, constituirán un grupo heterogéneo de peligros socioeconómicos, con consecuencias devastadoras en las migraciones, que a su vez podrán pervertir el proceso de recuperación de aquellas sociedades con una estrategia de vacunación eficaz.

Por otro lado, la tardanza excesiva en el proceso de vacunación a nivel mundial puede tener como consecuencia el colapso de los sistemas sanitarios en aquellos países en los que no son robustos, y el debilitamiento profundo en aquellos en los que sí lo son.

La pandemia provocó durante el segundo semestre de 2020 unas pérdidas laborales equivalentes a una caída en el empleo de 495 millones de puestos de trabajo, lo que

² «Prospects for the global economy in 2021», *Oxford Analytica*. Consultado el 18/3/2021. Disponible en: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-DB257862/full/html>

³ World Economic Forum, *op. cit.*

⁴ «Prospects for the global economy in 2021», *op. cit.*

⁵ «Economic and financial risk insights - 2021: a year of global recovery and the start of redistributive policies», *Swiss Re*. Consultado el 2/4/2021. Disponible en: <https://www.swissre.com/institute/research/sigma-research/Economic-Outlook/economic-financial-risk-insights-dec-2020.html>

constituye el 14 % del total de empleados mundiales⁶. Los grandes perjudicados de este histórico desplome han sido los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no especializados.

Como consecuencia de este hecho, otro riesgo probable se cierne sobre el frágil equilibrio societario: la desilusión de la juventud. El mundo que se dibuja frente a muchos de los jóvenes es poco prometedor, lo que puede desencadenar una polarización generacional con repercusiones en la seguridad y la gobernanza, al percibirse como culpables de los males del mundo a quienes efectivamente lo dominan y sobreviven en él⁷.

La pandemia también ha puesto de manifiesto las enormes desigualdades digitales. En una época en la que se ha hecho imprescindible el uso de la tecnología y la necesidad de su manejo con fines educativos y empresariales, las disparidades se han revelado de forma alarmante: el 60 % de los adultos del mundo carece de conocimientos digitales y el porcentaje de alumnos sin acceso a un ordenador oscila entre el 25 % de China y el 65 % de Indonesia⁸. El cierre de las escuelas en muchas regiones del mundo ha supuesto, además de un retroceso educacional sin precedentes, un aumento del hambre⁹ y del trabajo infantil¹⁰.

El *gap* digital puede comprometer una recuperación inclusiva y desconectar a las sociedades, creando mayores desigualdades y fracturando la cohesión social y la gobernanza. Por otro lado, las perspectivas de automatización del mercado de trabajo no auguran un futuro prometedor para los trabajadores menos cualificados digitalmente.

En el orden puramente económico, la propia respuesta a las consecuencias inmediatas en el estado del bienestar de los países azotados por la pandemia ha obligado a un endeudamiento sin precedentes. A pesar del predecible aumento de la presión fiscal en los próximos años para paliar las consecuencias de la deuda, lo cierto es que no se podrá recurrir de nuevo a ella para avanzar en políticas de sostenibilidad, inversiones en

⁶ World Bank Open Data, [worldbank.org](https://data.worldbank.org/indicators/SL.TOTL.IN). Consultado el 17/2/2021. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicators/SL.TOTL.IN>

⁷ World Economic Forum, *op. cit.*

⁸ «Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA, OECD», OECD. Consultado el 12/03/2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/learning-remotely-when-schools-close-how-well-are-students-and-schools-prepared-insights-from-pisa-3bfd1f7/>

⁹ En algunas regiones deprimidas, las escuelas proporcionan la única comida saludable del día.

¹⁰ «We're all in this together?», [childrenscommissioner.gov.uk](https://www.childrenscommissioner.gov.uk/report/were-all-in-this-together/). Consultado el 21/3/2021. Disponible en: <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/report/were-all-in-this-together/>

nuevos mercados o investigación y desarrollo. Se trata de una herencia que las nuevas generaciones percibirán como inicua, con las posibles consecuencias sociales y políticas que el sentido de la injusticia en ocasiones propicia.

El Foro Monetario Internacional considera como candidatos probables a una crisis de deuda pública a siete países con bajos ingresos y a veintiocho con un PIB medio¹¹.

Las consecuencias de la pandemia no constituyen los únicos riesgos en el corto y medio plazo. El propio foro económico mundial contempla el cambio climático, por segundo año consecutivo y a pesar de la irrupción de la COVID, como el riesgo más elevado al que se enfrenta el mundo, para el que no existe vacuna¹². Aunque la paralización sin precedentes de la actividad económica con el advenimiento de la pandemia provocó un descenso notable en las emisiones de CO₂¹³, los últimos datos extraídos de Google Mobility Data reflejan un aumento de las emisiones en la segunda mitad de 2020 y una leve paralización durante la segunda ola sucedida a principios de año, lo que parece demostrar que una vez que la actividad económica se normalice, los niveles de CO₂ volverán inevitablemente a sus ratios habituales¹⁴.

El índice Carbon Monitor, que refleja las emisiones casi en tiempo real, indica principalmente un descenso de aquellas correspondientes a los transportes de mercancías y domésticos¹⁵, lo que refuerza la perspectiva de una vuelta a la adversa normalidad pre-COVID, cuando la movilidad personal, principalmente en los países más desarrollados, se logre como consecuencia de la vacunación masiva y el control de la enfermedad.

Sin embargo, conviene añadir que ya en el año 2019 se observaron descensos notables en el gasto energético. El anuario de la *Revista Estratégica de Energía Mundial* mostró

¹¹ «List of LIC DSAs for PRGT», Fondo Monetario Internacional. Consultado el 19/3/2021. Disponible en: <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>

¹² World Economic Forum, *op. cit.*

¹³ Corinne Le Quéré *et al.*, «Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement», *Nature*. Las emisiones de CO₂ cayeron, según un estudio que combina datos de cierre de economías con datos de actividad, un 9 % durante el primer trimestre de 2020. Consultado el 19/3/2021. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0797-x>

¹⁴ «The world's sudden launch into lockdown a year ago had an interesting effect on carbon emissions – now they're returning back to normal far quicker than society is», *BBC*. Consultado el 19/3/2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/future/article/20210312-covid-19-paused-climate-emissions-but-theyre-rising-again>

¹⁵ Un 31,9 % menos de emisiones de CO₂, según datos de febrero de 2021 (carbonmonitor.org, 2021).

que el consumo de energía previo a la crisis decreció un 1,3 % con respecto a 2018. En particular, el consumo de carbón descendió a su nivel más bajo en 16 años¹⁶.

Relacionado con el cambio climático y acrecentado por la policrisis de la COVID, el eterno problema de la seguridad alimentaria ha degradado aún más la ya precaria situación de millones de personas. La resolución tardía de la crisis puede amplificar esta tendencia hasta un punto en el que las consecuencias sociales trasciendan al ámbito de la seguridad. La evidencia histórica nos demuestra que la alimentación y la agricultura son factores esenciales para la paz. Cuando la una o la otra escasean, el conflicto es inevitable¹⁷.

Con una población mundial que ha doblado en número en los últimos 50 años y países desarrollados con una dependencia alimentaria casi total de otros que, como consecuencia de ello, ven remunerado el producto de la tierra, el problema de la producción y el abastecimiento devienen cruciales. Los sistemas alimentarios están hoy en día mundializados y el consumidor demanda todo tipo de bienes durante todo el año. Existen cultivos, como el café o el tabaco, cuya producción es consumida casi en su totalidad en países ajenos a su obtención.

Desde la crisis de la COVID, el precio de los alimentos base ha aumentado un 27 %¹⁸. El aumento se debe en gran medida al acaparamiento de China, con el que ha querido remediar su insuficiencia alimentaria y securitizarla. Por otro lado, el propio aumento de los precios y los efectos sobre la movilidad tanto de los productos como del personal necesario para recolectarlos, a causa de la pandemia, han aumentado sensiblemente los costes de las cadenas logísticas de suministro, lo que ha propiciado en algunos países productores reticencias a la exportación, con el objeto de asegurar su consumo local¹⁹.

Ya sabemos que, en economía, una oferta inferior a la demanda provoca bien una subida de precios, bien un intento de comprar los bienes y almacenarlos para protegerse de subsiguientes aumentos de estos. Si esta dinámica continúa, nos enfrentamos a una

¹⁶ «Global Energy Demand Growth Was Slowing Before Covid-19, Says BP», *bloomberg.com*. Consultado el 2/4/2021. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-17/global-energy-demand-growth-was-slowing-before-covid-19-says-bp>

¹⁷ ABIS, Sebastien; BLANC, Pierre. *Géopolitique de l'agriculture, collection «40 fiches illustrées pour comprendre le monde»*. Paris: Eyrolles-IRIS 2020.

¹⁸ Abis, Sebastien; Blanc, Pierre, *op. cit.*

¹⁹ ABIS, S. «Tempêtes à venir sur la sécurité alimentaire mondiale», *Iris-France.org*. Consultado el 21/3/2021. Disponible en: <https://www.iris-france.org/155365-tempetes-a-venir-sur-la-securite-alimentaire-mondiale/>

situación en la que los más pobres tendrán aún menos poder adquisitivo para poder subsistir y los más ricos una inflación en productos básicos que, entre otros efectos, puede tener el de provocar desabastecimiento y pobreza alimentaria, incluso en las sociedades en las que el problema ha sido tradicionalmente residual.

En Europa, la importancia recobrada de la Política Agraria Común (PAC) pone de manifiesto hasta qué punto la seguridad alimentaria ha pasado a constituir un eje estratégico y un elemento clave de resiliencia²⁰.

EE. UU., China y la UE

La crisis del multilateralismo a la que ya asistíamos antes de la pandemia pone en el punto de mira la seguridad de los llamados «poderes medios»²¹. Con una marcada capacidad de influencia en asuntos de comercio, diplomacia y salud mundial y un poder económico conjunto superior al de las dos economías más prósperas del planeta²², estos Estados deben aumentar su capacidad de resiliencia para constituir el pivote de las relaciones internacionales y fortalecer las instituciones que arbitran en el tablero geopolítico.

La rivalidad China-EE. UU. puede polarizar las relaciones de estos poderes medios, en el sentido de obligarles a aceptar estar de una parte o de la otra, en lugar de constituir alianzas que les permitan mantener su independencia. La UE, tercer bloque comercial mundial, parece haberse fortalecido desde el inicio de la pandemia y ampliado su influencia a los países orientales fronterizos, posibles candidatos a formar para de ella en el futuro²³. Sin embargo, el fantasma del proteccionismo como consecuencia de las medidas restrictivas derivadas de la pandemia, como el cierre de las fronteras, pone en riesgo el futuro de las actuaciones conjuntas. El comisario europeo de Comercio, Phil

²⁰ «Futuro de la Política Agraria Común», *ec.europa.eu*. Consultado el 21/3/2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_es

²¹ Estados que no tienen un estatus de poder en el tablero geopolítico, pero sí un rol importante en las relaciones internacionales (WEF, 2021).

²² World Economic Forum, *op. cit.*

²³ «À l'Est, que du nouveau : les relations entre l'UE et ses voisins orientaux», *europarl.europa.eu*. En la lista de candidatos a una futura adhesión a la UE encontramos Montenegro, Albania, Serbia, República de Macedonia del Norte y, potencialmente, Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Consultado el 21/3/2021. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/world/20200604STO80510/l-ue-envisage-l-avenir-avec-ses-voisins-orientaux-apres-la-pandemie>

Hogan, subrayó hace ya casi un año que el acaparamiento de stocks y las políticas autárquicas no debían sino constituir un recurso excepcional y temporal²⁴.

Una reforma de la Organización Mundial de Comercio parece inevitable, de modo que el mecanismo de arbitraje favorezca la recuperación del comercio mundial y las cadenas de valor y disminuya las tensiones polarizadoras creadas por la guerra comercial China-EE. UU. y las dinámicas proteccionistas derivadas de la pandemia.

La UE debería promover el recurso a la «diplomacia temática»²⁵ para suscitar intereses comunes con otros poderes medios y fortalecer, de este modo, su rol de *bridge-builders*, que tan necesario se hace para generar una mayor cohesión multinacional²⁶.

Volviendo al punto de vista puramente económico, la pandemia ha supuesto una bajada de los índices económicos similar a la que resultó del final de la Segunda Guerra Mundial²⁷. La volatilidad de los índices bursátiles y la amplificación de los problemas preexistentes, tales como la sobredimensionada economía financiera o los efectos de las políticas monetarias sobre el funcionamiento del mercado bancario, no han hecho más que acrecentarse en el último año.

Deuda, PIB y desigualdad

La crisis de la COVID ha llegado en un momento en el que un gran número de países influyentes se hallaban ya considerablemente endeudados, como consecuencia de la pasada crisis de 2008, y con serios problemas en los ámbitos financiero y comercial, aún sin resolver o con tendencia a su amplificación.

Antes de la pandemia de la COVID-19, y desde el año 2010, se produjo una cuarta ola de acumulación de deuda mundial que supuso el más rápido y amplio aumento de la

²⁴ «L'après-pandémie et l'avenir de l'OMC, quel rôle pour l'UE?», *lesechos.fr*. Consultado el 20/3/2021. Disponible en: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-lapres-pandemie-et-lavenir-de-lomc-quel-role-pour-lue-1206209>

²⁵ BENNIS, A. «Middle Power Diplomacy: From State to Thematic Diplomacy», *globalpolicyjournal.com*. El uso de embajadores temáticos, hoy en día más propio de grandes superpotencias, sirve al doble propósito de coordinar internacionalmente a los diferentes actores nacionales, incluidas las ONG, y liderar las negociaciones en asuntos que impliquen a diferentes actores internacionales interesados. Consultado el 21/3/2021. Disponible en: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/06/04/2020/middle-power-diplomacy-state-thematic-diplomacy>

²⁶ BENNIS, A., *op. cit.*

²⁷ CHAUMONT, B. «Le monde en face. COVID-19: aux origines d'une crise mondiale», *france.tv*. Consultado el 21/3/2021. Disponible en: <https://www.france.tv/france-5/le-monde-en-face/2306625-covid-19-aux-origines-d-une-crise-mondiale.html>

deuda sucedido en cinco décadas. Esta nueva oleada fue precedida por tres anteriores, que comenzaron en la década de los 70 con la crisis del petróleo. La característica común a todas ellas es que terminaron convirtiéndose en crisis financieras generalizadas y casi ubicuas²⁸. La historia económica reciente nos muestra que después de una época de endeudamiento estatal, si este no se resuelve, una gran debacle económica sobreviene indefectiblemente.

Sin embargo, es conveniente reseñar que ya antes de la diseminación de la COVID en el primer cuatrimestre de 2020, la evolución real del PIB en los países pertenecientes al G20 había empezado a decrecer lenta pero sostenidamente. De hecho, el crecimiento en 2019 bajó al 2,9 %, con respecto al 3,7 % que se había obtenido en 2018²⁹. También las tasas de inversión, ya desde el inicio de la recuperación económica, permanecieron a la baja.

Algunos economistas establecen paralelismos con la gran quiebra del 29, en particular en lo concerniente al desplome tanto del empleo como del PIB de gran parte de las economías mundiales, y en particular de las más avanzadas. No es inusitado encontrar titulares en las revistas especializadas que hablan del «peor PIB desde la invención del PIB». Salvadas las distancias respecto a las diferentes formas de medir el crecimiento de un país, no ha habido en la historia moderna un solo momento en el que la riqueza haya descendido tanto en un solo año.

Los indicadores de desigualdad actuales son similares a los registrados en la década de los años 30. Pero, sobre todo, existe una clara y devastadora coincidencia entre estas dos crisis mundiales: su carácter sistémico, que sobrepasa largamente los matemáticos índices económicos para arremeter contra el estado del bienestar en todos y cada uno de sus aspectos esenciales, en particular el sanitario.

Sin embargo, las diferencias entre estas dos crisis mayores también son notables. Si en la Gran Depresión la acción del Gobierno fue más bien tardía (el New Deal en EE. UU. comenzó en 1933), lo que provocó que la salida de la crisis costara un largo decenio, en

²⁸ «Global Economic Prospects», *worldbank.org*. Consultado el 2/4/2021. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

²⁹ «GDP growth slowing before Covid-19: OECD», *investmentexecutive.com*. Consultado el 2/4/2021. Disponible en: <https://www.investmentexecutive.com/news/research-and-markets/gdp-growth-slowing-before-covid-19-oecd/>

la provocada por la COVID la respuesta estatal, con incrementos de gasto público sin precedentes, ha sido casi inmediata.

Algunos de los efectos a medio plazo de la policrisis de la COVID son discutidos por los analistas como riesgos muy imbricados en las dinámicas económicas esenciales, como por ejemplo el posible incremento de la inflación a nivel mundial. A pesar de la tasa de interés del dinero y de la volatilidad de los precios del petróleo, no se descartan altas cotas de inflación como consecuencia de las políticas monetarias expansivas llevadas a cabo por la mayoría de los Gobiernos³⁰.

Modelos económicos e inteligencia económica

El Banco Mundial ha modelizado, en el documento *Global Economic Prospects*³¹, el futuro del crecimiento económico mundial, en función de la previsible capacidad para controlar los contagios y el ritmo y eficacia de la vacunación. Los modelos oscilan entre el optimismo y el pesimismo realista, analizando las consecuencias sociales, incluidas las relacionadas con la gobernanza; culturales, sanitarias y, evidentemente, económicas de todos ellos. Estos modelos se han creado utilizando datos reales de todos los ámbitos que configuran el llamado estado del bienestar; estimaciones, asunciones de expertos, matemáticas avanzadas y combinaciones de múltiples aspectos macroeconómicos. Los modelos no pretenden otra cosa que prepararnos para los posibles escenarios venideros.

A pesar de encontrarnos inmersos en una crisis sin precedentes y poner todo el empeño posible y los medios disponibles en salir de ella, para retornar, cuando menos, a una realidad similar a la anterior, lo cierto es que el futuro mundial se está formando delante de nosotros. Los nuevos retos, riesgos y oportunidades se encuentran en proceso de formación mientras solventamos los problemas del presente.

Seguida de una crisis, sea del tipo que sea, la normalidad anterior se ha visto siempre sucedida por algún detalle de nuevo cuño con resistencia a desaparecer. De la misma forma que contamos con alcantarillas para evitar las enfermedades asociadas a la falta

³⁰ «Economic and financial risk insights», *swissre.com*. Consultado el 25/3/2021. Disponible en: <https://www.swissre.com/search-page.html?searchterm=Economic+and+financial+risk+insights>

³¹ «Global Economic Prospects», *worldbank.org*. Consultado el 2/4/2021. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

de higiene pública, muchas de las costumbres a las que nos ha forzado la pandemia se establecerán como permanentes. Sin embargo, es necesario anticiparse a las consecuencias de lo que está sucediendo en la actualidad y las que resultarán de las diferentes aproximaciones a su resolución, a través de un sistema de inteligencia económica que englobe a todos los actores sociales.

Asociado al siempre ubicuo problema de la seguridad individual, que se deriva de casi todos los demás problemas existentes, los Estados deben anticiparse a los riesgos y amenazas, modelizando, recabando inteligencia en todos los ámbitos; creando una cultura de esta, organizada, que responda a una estrategia enfocada a adelantarse a las crisis venideras y prepararse para ellas.

España, como poder medio, debería hacerlo de la mano de la UE, que, por primera vez en mucho tiempo y a pesar de las dificultades, muestra un empeño innegable en reaccionar ante una crisis de forma conjunta. No es, por tanto, la capacidad de reacción lo que debería ambicionar únicamente, sino la de resiliencia, para lo que deberá implementar una estrategia futura, construida desde el presente, que permita un crecimiento sostenible y la facultad para afrontar los retos que se le presenten, a través de la innovación, la inversión productiva, las políticas migratorias unificadas... y una sólida comunidad de inteligencia económica que observe los indicios existentes, antes de que estos se transformen en una crisis como la actual.

*Belinda Romero Pedraz**
Profesora de ESFAS DPLD

Mozambique: la amenaza yihadista se expande en el sur de África

Resumen:

A finales de marzo, el masivo y cruento ataque de las milicias yihadistas a la ciudad de Palma, estratégica ciudad costera del norte de Mozambique por su cercanía a los proyectos de exploración gasística, puso al país en el foco mediático internacional. Desde su eclosión en 2017, la milicia yihadista Al Sunnah wa Jama'ah (ASWJ) ha extendido su campaña de terror por la provincia de Cabo Delgado hasta poner en jaque al Gobierno, a las fuerzas policiales y militares, y a las agencias privadas de seguridad; y su vinculación con la autodenominada Provincia del Estado Islámico en África Central (ISCAP) ha puesto de relieve la estrategia y el interés del Dáesh en África, escenario principal de la yihad global en la actualidad. La evolución y el alcance de la amenaza dependen, en gran medida, de la respuesta nacional y del apoyo regional e internacional, que deben trascender las medidas en el ámbito de la seguridad para, al mismo tiempo, focalizarse en el progreso y la buena gobernanza de la población mozambiqueña.

Palabras clave:

Mozambique, yihadismo, Al-Shabaab/ASWJ, Cabo Delgado, estrategia, reacción regional e 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.

Mozambique: jihadist threat spreads in southern Africa

Abstract:

In late March, the massive and bloody attack carried out by jihadist militias in the town of Palma, a strategic coastal town in northern Mozambique due to its proximity to gas exploration projects, put the country in the international media spotlight. Since its emergence in 2017, the jihadist militia Al Sunnah wa Jama'ah (ASWJ) has spread its campaign of terror across Cabo Delgado province to the point of bending the government, police and military forces, and private security agencies. Moreover, its links with the self-styled Islamic State in Central Africa Province (ISCAP) highlight Daesh's strategy and interest in Africa, the main theatre of global jihad today. The evolution and scope of this threat depends especially on the national response and regional and international support, which must go beyond security measures to focus, at the same time, on the progress and good governance of the Mozambican population.

Keywords:

Mozambique, jihadism, Al-Shabaab/ASWJ, Cabo Delgado, strategy, regional and international response.

Introducción: la amenaza yihadista prende en el sur de África

En octubre de 2017, la violencia extremista de carácter salafista prendió en el sur de África. Por entonces, la milicia Al Sunnah wa Jama'ah (ASWJ) —reconocida por la población local como Al-Shabaab, sin conexión con el grupo homónimo de Somalia— reivindicó la autoría de su primer ataque armado contra una comisaría de policía en Mocimboa da Praia. Así, esta localidad costera en la zona más septentrional del país y limítrofe con Tanzania —de población mayoritariamente musulmana y con unos niveles ínfimos de desarrollo— se convertía en el foco yihadista más meridional del continente africano.

En apenas tres años, y mientras el Gobierno de Maputo desatendía todos los indicios que alertaban de la expansión y la gravedad de la amenaza, los yihadistas se hicieron fuertes en la región; comenzaron a captar, reclutar y adoctrinar adeptos a su causa; y desplegaron una creciente campaña de terror, en forma de masacres, saqueos y destrucción, que culminó con la toma de ciudades ante la inoperancia e incapacidad de las fuerzas policiales y militares nacionales. Mientras, la población huía masivamente de sus hogares, aterrorizada por la violencia extrema de los secuaces de la yihad.

Como pretexto, los yihadistas mozambiqueños enarbolaban el rigorismo islámico y la imposición de la *sharía* (ley islámica); y en el trasfondo social, una población ahogada en la frustración y el subdesarrollo, una juventud sin expectativas de vida y con altas tasas de desempleo, y un sentimiento generalizado de abandono por parte del Estado, que se había forjado lentamente en la región desde la época colonial portuguesa y, más aún, tras la independencia del país en 1975. De hecho, las provincias centrales y septentrionales de Mozambique fueron la cuna de los movimientos guerrilleros que lucharon contra Portugal por la emancipación nacional, y también la principal zona de combate durante la guerra civil que concluyó en 1992, así como el epicentro de la insurgencia armada de baja intensidad que se ha prolongado prácticamente hasta la actualidad.

En este contexto, el descubrimiento de yacimientos de petróleo y gas en la región septentrional a finales de la década de los noventa, y más recientemente la llegada de compañías internacionales gasísticas a la provincia de Cabo Delgado, agudizaron el malestar de la población, que poco confiaba en los beneficios que pudiese reportarle la nueva empresa nacional. Todo indica que, como reacción, muchos jóvenes se unieron

entonces a las filas de Al-Shabaab, cuya vinculación con el autodenominado Estado Islámico en África Central (ISCA) ha puesto aún más de relieve la gravedad de la amenaza yihadista que enfrenta el país y, por extensión, toda la región de África del Sur.

Este análisis, tras un somero repaso del devenir de la República de Mozambique, profundiza en los orígenes del movimiento extremista en el norte del país y en la campaña de terror desplegada por el grupo yihadista, en sus apenas cuatro años de existencia, que ha provocado una enorme crisis humanitaria en toda la región. Frente a esta creciente amenaza, la reacción y la estrategia del Gobierno de Maputo ha sido insuficiente para frenar la violencia terrorista, que no será posible sin un apoyo más determinante y contundente de la comunidad regional e internacional.

De la época colonial a la configuración actual de la República

Con la llegada del navegante Vasco de Gama en 1498 a la isla de Mozambique, durante su ruta comercial hacia las Indias, comenzó la incursión de Portugal en el África oriental. A partir de entonces, desde los enclaves costeros controlados por comerciantes musulmanes, los militares portugueses avanzaron hacia el sur (Solafa) y se adentraron hacia las tierras del interior en busca de las minas de oro. Durante siglos se expandieron territorialmente, fundaron ciudades a lo largo del río Zambeze, cristianizaron a los oriundos que habitaban la región y, finalmente, consiguieron dominar al poderoso Imperio Mwenemutapa en 1629. A partir de entonces, militares portugueses y compañías privadas comenzaron a implantar un férreo sistema colonial en Mozambique, que fue internacionalmente reconocido en la Conferencia de Berlín en 1885, y llegó a convertirse, al igual que Angola y Guinea Bissau, en Provincia de Ultramar de Portugal en 1951.

En aquellos años, y a pesar de los planes de desarrollo para extender las infraestructuras nacionales y mejorar la economía, las ideologías comunistas y anticoloniales, junto a los movimientos de liberación, comenzaron a calar entre las tribus y comunidades nativas. En 1964, el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) —especialmente fuerte en la zona rural del centro y norte del país, y liderado, entre otros, por Samora Machel— declaró la guerra a Portugal, cuyo poder se limitaba entonces a las grandes ciudades; entre ellas la capital Maputo.

Comenzó así una larga y cruenta «guerra de guerrillas» por la independencia —que en Lisboa denominaron *campanhas ultramarinas*, pues nunca consideraron colonias a las

provincias africanas, sino parte de la nación «pluricontinental y multirracial»—, que exigió a la metrópoli el refuerzo militar para doblegar a los rebeldes de FRELIMO, apoyados con armas y financiación de la URSS y la República de China. Sin embargo, el final de la guerra no se resolvió en el estancado frente de batalla, sino que fue propiciado por la Revolución de los Claveles de 1974 en Lisboa y el derrocamiento del Estado Novo fundado por Salazar en 1933. Así, el nuevo Gobierno revolucionario de Lisboa, sustentado en un ideario socialista y proclive a los movimientos guerrilleros con igual pensamiento, dio orden de regresar a los militares de ultramar y declaró la independencia de Mozambique el 25 de junio de 1975.

Mozambique: el convulso devenir como nación soberana

La independencia de Mozambique no respondió a ningún plan preestablecido, y tampoco hubo un relevo entre la potencia colonial y las nuevas autoridades soberanas, lo que provocó una conformación caótica de la república y mantuvo la violencia como arma de poder en todo el país. En 1977, bajo el férreo mandato del antiguo rebelde Samora Machel —convertido en el primer presidente de una república sustentada en un régimen de partido único de tendencia marxista-leninista, el FRELIMO—, estalló la guerra civil y la lucha contra la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO), un movimiento rebelde anticomunista apoyado y financiado, en un primer momento por Rhodesia (la actual Zimbabue), más tarde por Sudáfrica y, también, en el contexto de la Guerra Fría, por Estados Unidos.

Tras quince años de brutal contienda, en la que todos los bandos fueron acusados de violar sistemáticamente los derechos humanos de la población, el presidente Joaquim Chissano —que había relevado a Machel en 1986, tras su muerte en un cuestionado accidente aéreo— y el jefe del RENAMO, Afonso Dhlakama, firmaron el Acuerdo General de Paz de Roma en 1992. Este acuerdo, además de asentar un cambio de régimen y la celebración de unas elecciones democráticas, motivó el despliegue de la misión de Naciones Unidas ONUMOZ¹, que permaneció en el país hasta finales de 1994 para vigilar la implementación del alto el fuego y asegurar una transición política pacífica.

¹ La Operación de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) se desplegó para ayudar en la aplicación del Acuerdo General de Paz, y su mandato incluía supervisar el alto el fuego; supervisar la retirada de las fuerzas extranjeras y proporcionar seguridad en los corredores de transporte; además de proporcionar asistencia técnica y supervisar todo el proceso electoral. Llegó a contar con más de 8000 militares y civiles,

Finalmente, Mozambique afrontó por primera vez un proceso electoral multipartidista que, en octubre de 1994, dio la victoria al FRELIMO —como, desde entonces, ha ocurrido en todas las elecciones nacionales— y reeditó la presidencia de Joaquim Chissano. Más tarde, en las elecciones de 2004 y de 2009 (presidenciales, legislativas y provinciales), el nuevo líder del FRELIMO, Armando Emilio Guebuza, se hizo con la presidencia del país, frente a las acusaciones de fraude electoral por parte del RENAMO, que, al tiempo que perdía peso político y sufrió la escisión del Movimiento Democrático de Mozambique (MDM), decidió boicotear las elecciones municipales de 2013. Con el trasfondo de una tensión bélica de baja intensidad, en octubre de 2014 —tras la reedición de un acuerdo de alto el fuego con Afonso Dhlakama— se celebraron los comicios presidenciales, que se resolvieron con una aplastante victoria algo más exigua del FRELIMO (57 % de los votos) —frente al 36,6 % del RENAMO— y con el ascenso al poder de Filipe Jacinto Nyusi.

Sin embargo, las elecciones no apaciguaron la lucha armada² —especialmente en el subdesarrollado y olvidado norte del país—; y los líderes políticos mantenían sus sempiternas negociaciones de paz. A principios de 2018, tras acodar con los rebeldes un cese definitivo de las hostilidades en mayo de 2017, el presidente Nyusi anunció un proceso de descentralización política³, con el objetivo de afrontar una distribución más equitativa del poder. Meses después se acordó el desarme, la desmovilización y la reintegración a la vida pública de las fuerzas del RENAMO⁴, que apenas se ha hecho efectivo, no ha conseguido requisar las armas que circulan sin control por el centro y norte del país, ni tampoco ha permitido cerrar una definitiva reconciliación nacional. En este contexto, y con una población hastiada del olvido del omnipresente dominio de Maputo y hundida en un profundo sentimiento de frustración, el yihadismo eclosiona en la región septentrional del país, con su epicentro en la provincia de Cabo Delgado, donde comienza su campaña indiscriminada de terror entre todas las comunidades tribales, los

y concluyó —el 9 de diciembre de 1994— tras la celebración de las elecciones de octubre del mismo año. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumoz.htm>.

² PALACIÁN, B. *Mozambique: Ni guerra ni paz*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 8/6/2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2016/DIEEEEI05-2016_Mozambique_BPI.pdf (Fecha de consulta: 19/4/2021).

³ «President announces decentralisation reforms». *The Economist*, 12/2/2018. Disponible en: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=616402845&Country=Mozambique&topic=Politics_1 (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁴ «Mozambican gov't, opposition Renamo sign MoU on disarmament». *Xinhua*, 7/8/2018. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2018-08/07/c_137372081.htm (Fecha de consulta: 19/4/2021).

cristianos y musulmanes; además de atacar a las ineficaces fuerzas de seguridad y unidades militares desplegadas en la zona costera.

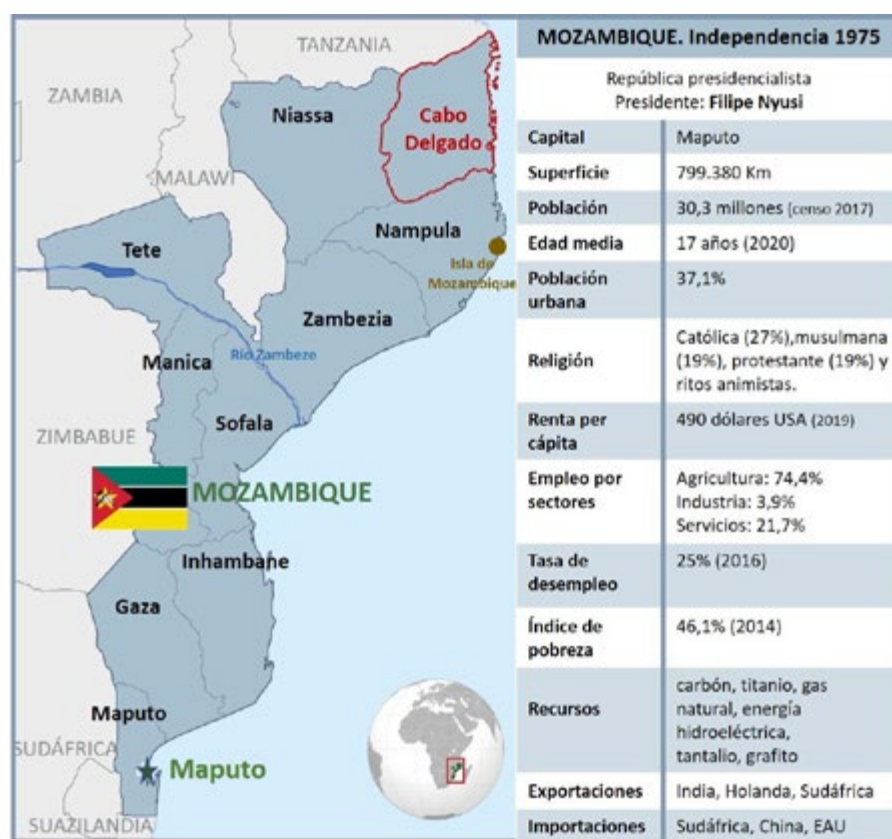


Figura 1. Mozambique, datos generales y población. Fuente. *The World Factbook* (CIA).

Entre el resurgimiento económico y la persistencia de la violencia

Desde finales de los noventa, la rivalidad política y el enfrentamiento armado han convivido con un periodo de bonanza económica, el fuerte repunte del sector turístico y el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos y gas en la región central y norte del país, que están llamadas a convertirse en el motor de desarrollo de Mozambique. En el siglo XXI, el crecimiento medio del producto interior bruto se ha mantenido por encima del 7 %⁵, pero de poco ha servido frente a la ingente deuda externa del país, provocada por unos desorbitados y generalizados niveles de corrupción estatal. Además, el desarrollo nunca ha revertido en una población de 22 millones de personas que, con un

⁵ Mejora PIB en Mozambique. *Expansión/Datosmacro.com*, 2015. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/pib/mozambique?anio=2015> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

promedio de edad de 17 años y bajos niveles educativos, emigra de forma masiva o malvive con unas pésimas condiciones de vida sin apenas expectativas de cambio. Tal es así que el índice de desarrollo humano de Mozambique —vida larga y saludable, nivel educativo e ingresos per cápita— es de lo más bajos del mundo (el puesto 180 de 189 en 2019⁶), mientras que la inestabilidad política sigue marcando el devenir nacional.

En agosto de 2019 llegó el tercer pacto de paz desde la independencia, el Acuerdo de Paz y Reconciliación Nacional de Maputo⁷, que se anunció como definitivo y dio paso a una campaña electoral —marcada por la insurgencia rebelde, el extremismo yihadista y la represión gubernamental—, que finalizó con la celebración de unos nuevos comicios presidenciales en octubre⁸, financiados por la Unión Europea. Como siempre, la lealtad de los votantes concedió una aplastante victoria (73 %) al FRELIMO y a su candidato, el presidente Nyusi, ante su principal rival (21,8 %), el nuevo líder del RENAMO, Ossufo Momade, que volvió a denunciar fraude electoral e irregularidades en el recuento de los votos⁹.

Desde entonces, poco ha cambiado la realidad de la población mozambiqueña, que sigue esperando la reconstrucción del país tras décadas de conflicto armado y devastadores desastres naturales¹⁰, el desarrollo de las precarias infraestructuras de comunicación, la mejora de sus condiciones de vida y el acceso al mercado laboral. Todo ello debe estar basado en una distribución más equitativa de la riqueza nacional y de los beneficios de los recursos petroleros y gasísticos. Sin embargo, y tras la súbita aparición del yihadismo en el norte del país, la protección de la población debe convertirse —de

⁶ Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁷ «Mozambique Peace Accord Is Signed, Paving Way for Elections». *The New York Times*, 6/8/2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/08/06/world/africa/mozambique-peace-accord-signed-paves-way-for-elections.html> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁸ SOBRAL, L. «Mozambique: elecciones 2019 en un contexto hostil». *Anuario en Relaciones Internacionales* 2002, IRI. Disponible en <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/a2020africaArtSobral.pdf> (Fecha de consulta: 20/4/2021).

⁹ MUMBERE, D. «Mozambique polls: key stats from president Nyusi, Frelimo's victory». *African News*, 28/10/2019. Disponible en <https://www.africanews.com/2019/10/28/all-you-need-to-know-about-mozambique-s-election/> (Fecha de consulta: 20/4/2021).

¹⁰ Los desastres naturales son recurrentes en esta región africana. El último de ellos, en diciembre de 2020, cuando la tormenta tropical Chalane asoló la provincia de Sofala, en la región central de Mozambique; el mismo lugar en el que en marzo de 2019 irrumpió el ciclón Idai, considerado el peor desastre natural del sudeste africano en su historia reciente, y que causó al menos 600 muertos solo en este país. «Tormenta tropical golpea áreas de Mozambique asoladas por ciclón Idai en 2019». *Efe*, 30/12/2020. Disponible en: <https://www.efeverde.com/noticias/tormenta-mozambique-ciclón-idai-2019/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

una vez por todas, y como base para asentar el progreso social— en la primera prioridad nacional, que ahora requiere de un contundente consenso político interno y, al tiempo, de un decidido apoyo exterior.

Eclosión del yihadismo en Mozambique

En 2017, con su primer ataque en Mocimboa da Praia, el yihadismo tomó carta de naturaleza en Mozambique, pero sus orígenes se remontan muchos años atrás. Todos los análisis los sitúan en torno al año 2000¹¹, cuando un grupo de jóvenes —muchos de ellos con influencia externa, tras haber cursado estudios superiores en países africanos y del Golfo— se escindió del Consejo Islámico de Mozambique (CISLAMO) para formar la secta fundamentalista Ansar al Sunna, también conocida como Al Sunnah wa Jama'ah (ASWJ) o, de manera local y coloquial, como Al-Shabaab ('los jóvenes', en idioma árabe), que no tiene conexión reconocida con su homónimo somalí¹².

Entre las pretensiones de esta nueva organización islamista figuraba el rechazo de las estructurales estatales, así como la imposición de la *sharía* como eje central del sistema de gobierno en el país¹³. Desde su formación, el grupo consiguió captar, de forma rápida, a un buen número de adeptos, debido, entre otros motivos, a la articulación de un discurso fuertemente antiestatal¹⁴ —pauta común en otros sistemas de reclutamiento, tanto en el ámbito de la insurgencia como en el del yihadismo—, que ahondaba en los sentimientos de descontento y abandono de muchos jóvenes mozambiqueños hastiados de las administraciones estatales¹⁵. Junto a este discurso, la organización centró su mensaje en la promesa de una vida mejor, de la concesión de créditos y empleos para los militantes y sus familias, entre otras prebendas; aunque también se tiene constancia,

¹¹ SAALFELD, J. «Before and Beyond Al-Shabaab: National Islamic Councils, Contentious Politics and the Rise of Jihadism in East Africa», Institute for Development and Peace, 2019. Disponible en: https://www.uni-due.de/imperia/md/content/inef/ir113_saalfeld_web_neu.pdf (Fecha de consulta: 19/4/2021).

¹² MORIER-GENOUD, E. «Mozambique's own version of Boko Haram is tightening its deadly grip», *The Conversation*, 11/6/2018. Disponible en: <https://theconversation.com/mozambiques-own-version-of-boko-haram-is-tightening-its-deadly-grip-98087> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

¹³ CHICHAVA, S. «Os primeiros sinais do «Al-Shabaab»em Cabo Delgado: Algumas histórias de Macomia e Ancuabe», Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 24/4/2020. Disponible en: <https://www.iese.ac.mz/ideias-no-129/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

¹⁴ HABIBE, S.; FORQUILHA, S.; PEREIRA, J. «Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique, O caso de Mocimboa da Praia», Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2019. Disponible en: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf (Fecha de consulta: 19/4/2021).

¹⁵ *Journey to Extremism in Africa. Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment*. UNDP, 2017. Disponible en: <https://journey-to-extremism.undp.org/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

especialmente a partir de 2017, de reclutamiento forzoso, principalmente de mujeres y niños¹⁶.

Desde hacía décadas, la provincia norteña de Cabo Delgado reunía las condiciones propicias para que germinase y se propagase el ideario extremista, debido a la confluencia de una serie de factores. En primer lugar, Cabo Delgado es una región paupérrima, donde más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de la pobreza y con escasas expectativas de vida, y todo ello a pesar de sus ingentes recursos naturales. Además, las tradicionales tensiones étnico-religiosas, que han sido una causa permanente de enfrentamiento entre la población Mwani, musulmana y mayoritaria en los distritos del norte del país, y la Makonde, minoritaria y cristiana; y, por último, el sentimiento de marginalización de las etnias musulmanas respecto a las cristianas, a las que se les atribuyen beneficios en la distribución del poder político y económico¹⁷.

Por otro lado, la corrupción generalizada y la economía ilícita han convertido a Cabo Delgado en núcleo regional del tráfico de migrantes, madera, piedras preciosas o marfil, lo que ha fomentado el arraigo de extensas y difusas redes criminales transnacionales y nacionales¹⁸. Asimismo, el país cuenta con extensas reservas de gas, por valor de 100 billones de pies cúbicos (Tcf) —la mayor parte de ellas en la cuenca de Romuva, al norte de la provincia de Cabo Delgado—, que sitúan a Mozambique como tercer país africano en reservas de gas natural¹⁹.

En este contexto económico y social, las redes sociales e Internet han jugado un papel fundamental en la expansión de ASWJ, especialmente en la difusión de vídeos y materiales de propaganda —en árabe y en swahili— entre los jóvenes mozambiqueños.

¹⁶ HABIBE, S. *et al.*, *op. cit.*

¹⁷ MORIER-GENOUD, E. «A insurgência Jihadi em Moçambique. Origens, Natureza e Início», Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2021. Disponible en: <https://www.iese.ac.mz/cadernos-iese-no-21-emg/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

¹⁸ HAYSOM, S. «Where crime compounds conflict. Understanding northern Mozambique's vulnerabilities», *The Global Initiative against Transnational Organized Crime. October 2018*. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/10/TGIATOC-North-Mozambique-Report-WEB.pdf> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

¹⁹ La exploración de las reservas de gas está dividida en tres proyectos, liderados por la empresa francesa Total, la italiana Eni y la estadounidense Exxon Mobile. Tras el ataque a Palma, a tan solo una decena de kilómetros de distancia de las instalaciones *onshore* de Total, la empresa anunció la evacuación de todo su personal y la paralización de sus trabajos hasta que la seguridad en Palma estuviera garantizada. Exxon Mobile decidió retrasar el comienzo de sus operaciones. Por el momento, el único proyecto en marcha es el liderado por Eni, cuyas instalaciones son *offshore*.

En este ámbito es primordial la figura de Sheik Aboud Rogo²⁰, una de las principales fuentes ideológicas de los movimientos extremistas de la costa oriental africana. Sus soflamas se centran en «la marginalización de la población musulmana, como parte de una estrategia por parte de los Estados seculares o cristianos para acabar con el islam»²¹; y en la defensa del uso de la violencia como respuesta legítima «a las élites y corporaciones, enriquecidas a expensas de la población local»²². Existen indicios de que algunos de los seguidores de Rogo se trasladaron al sur de Tanzania como consecuencia de la ofensiva del Gobierno keniano contra círculos extremistas²³ y que podrían haberse infiltrado en el norte de Mozambique a partir del año 2015²⁴.

En cuanto a la transición de ASWJ de secta religiosa a organización yihadista violenta, no está del todo clara. No obstante, muchos autores —como Habibe, entre otros²⁵— señalan que los líderes del grupo comenzaron a abrir campos de entrenamiento en los distritos de Mocimboa da Praia, Macomia, Montepuez, Nangade y Pamalo a finales del año 2015. De acuerdo con sus entrevistas sobre el terreno, las primeras células militares fueron entrenadas por un agente expulsado de la Policía de la Guardia Fronteriza y un comerciante tanzano. En este proceso, el creciente enfrentamiento con las comunidades y líderes musulmanes locales jugaría un papel determinante²⁶, así como la estrategia gubernamental en contra de miembros del grupo, a los que acusaba de desobediencia a las autoridades estatales²⁷.

²⁰ Clérigo fundamentalista keniano fallecido en 2012, clave en la extensión de los movimientos extremistas de la costa oriental africana, con un supuesto papel activo en ataques en Kenia y Tanzania y con conexiones con Al-Shabaab Somalia.

²¹ HAYSOM, S., *op cit.*

²² BEKOE, D.; BURCHARD, S.; DALY, S. «Extremism in Mozambique: Interpreting Group Tactics and the Role of the Government's Response in the Crisis in Cabo Delgado», Institute for Defense Analysis, March 2020. Disponible en: <https://www.ida.org/-/media/feature/publications/e/ex/extremism-in-mozambique-interpreting-group-tactics-and-the-role-of-the-governments-response/d-13156.ashx> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

²³ En el marco de esta estrategia estatal, Aboud Rogo fue abatido por fuerzas de seguridad kenianas en 2012.

²⁴ HANLON, J. «How Mozambique's smuggling barons nurtured jihadists», *BBC*, June 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-44320531> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

²⁵ HABIBE, S. *et al.*, *op. cit.*

²⁶ MORIER-GENOUD, E. «How a local Mozambique Islamic group became Africa's latest terror threat», *Quartz Africa*, 24/2/2019. Disponible en: <https://qz.com/africa/1558111/mozambiques-islamist-threat-al-shabaab-has-roots-in-tanzania/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

²⁷ MORIER-GENOUD, E., *ibídem.*

La campaña de terror yihadista en el norte de Mozambique

El 5 de octubre de 2017, una treintena de hombres armados atacaron varias dependencias policiales en Mocimboa da Praia, punto focal del origen de ASWJ. Este ataque armado fue el primero atribuido a ASWJ, y marca el inicio de su acción violenta de carácter yihadista.

Desde entonces, la milicia yihadista ha incrementado de manera exponencial tanto el rango geográfico de actuación, como la frecuencia e impacto de sus ataques, lo que revela un crecimiento constante de su entidad y sus fuentes de financiación. Al tiempo, ASWJ ha intensificado la sofisticación, complejidad y coordinación —y también la crueldad— de sus ataques y atentados. Así ha quedado patente en sus principales acciones violentas: el ataque contra Mocimboa da Praia en agosto de 2020, desde donde los yihadistas controlan el puerto local; o el perpetrado en marzo de 2021 en Palma, localidad ubicada a escasos kilómetros de las instalaciones del proyecto gasístico liderado por Total. En ambos, los extremistas demostraron un alto nivel de coordinación y lograron sorprender a las fuerzas y cuerpos de seguridad mozambiqueños: en apenas unas horas, se hicieron con el control de gran parte de esta ciudad costera de 75 000 habitantes.

Sin duda, el masivo ataque de Palma se ha convertido en un punto de inflexión del yihadismo en Cabo Delgado, pues es la primera acción en la que ciudadanos e intereses extranjeros han sido objetivo directo. En este ataque, y aunque la cifra real de víctimas mortales y desplazados es probablemente mucho mayor, fueron asesinadas al menos una docena de personas²⁸ —entre ellos, varios ciudadanos extranjeros—, y más de 17 000 huyeron a otros distritos y provincias del país. Con todo, y desde el comienzo de la actividad terrorista en 2017, se calcula que Al-Shabaab de Mozambique ha causado más de 2600 víctimas mortales y más de 700 000 desplazados de sus hogares²⁹. Asimismo, los yihadistas han ejercido una violencia atroz contra la población indefensa, como señala la periodista e investigadora Zenaida Machado desde el terreno: «Han

²⁸ «Twelve people, possibly foreigners, beheaded in Mozambique attack – police», *Reuters*, 8/4/2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-mozambique-insurgency-idUSKBN2BV1S1> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

²⁹ «Mozambique: Cabo Delgado Emergency Situation», UNHCR, 9/4/2021. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cabo-delgado-emergency-situation-flash-update-3-9-april-2021> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

estado decapitando gente, en algunos casos de forma masiva, además de destruir propiedades y escuelas»³⁰.



Figura 2. Situación humanitaria. Fuente. Elaboración propia.

Además de los ataques tierra adentro, la dimensión marítima de ASWJ es otro factor determinante de la estrategia yihadista en Mozambique. Así, desde la ocupación del puerto de Mocimboa da Praia, se han multiplicado los incidentes violentos contra pequeñas embarcaciones y en archipiélagos de la zona, normalmente robos violentos y saqueos. Si bien por el momento estos incidentes no pueden considerarse piratería marítima, desde marzo de 2020 el grupo ha demostrado una creciente capacidad para utilizar el control marítimo en el ataque a sus objetivos³¹.

En cuanto a su financiación, esta proviene de dos fuentes principales: por un lado, la economía ilícita; y, por otro, las donaciones y transferencias de dinero de sus afines. Aunque no hay constancia de que los yihadistas controlen ninguna de las rutas de contrabando ni de que tengan participación directa en las redes criminales, es evidente que ASWJ se beneficia de manera indirecta de estas actividades delictivas. En ocasiones, por la vinculación directa de sus secuaces con este entramado, a través de un complejo sistema de recaudación de impuestos y donaciones; y también por el cobro

³⁰ Intervención en el *webinar* «¿Qué está pasando en Mozambique?», organizado por Casa África el 25 de febrero de 2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=40dP35682sE> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

³¹ MOSS, K.; PIGEON, M. «ASWJ: What we know», *Stable Seas*, December 2020. Disponible en: <https://www.stableseas.org/publications/aswj-what-we-know> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

de peajes de paso de ciertas mercancías por zonas costeras, fronterizas y marítimas que están bajo su control o en las que están presentes³².

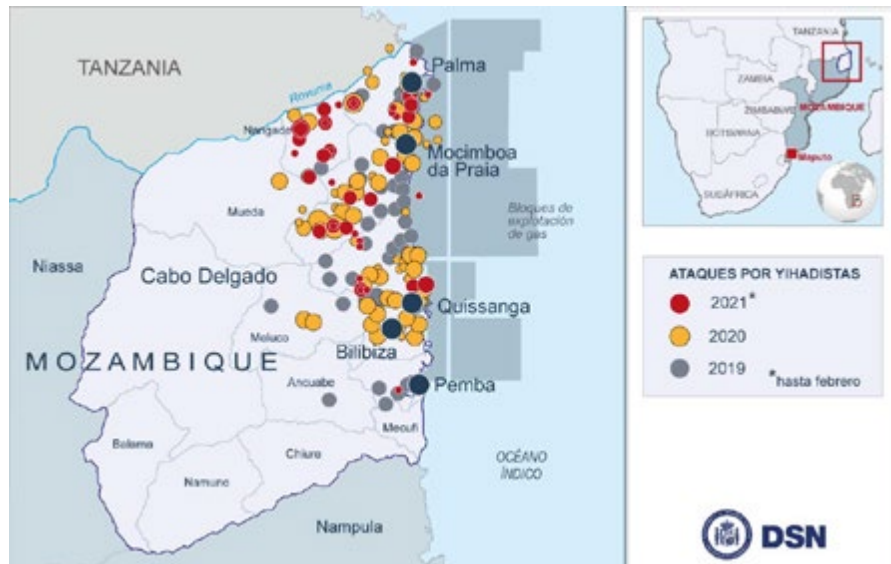


Figura 3. Ataques yihadistas en la provincia de Cabo Delgado. Fuente. DSN.

El entramado de Al-Shabaab/ASWJ

Respecto a su estructura, la organización yihadista estaría liderada por un «Consejo Supremo»³³, órgano superior encargado de la toma de decisiones relativas a la estrategia armada y los asuntos ideológicos. Entre sus miembros hay milicianos extranjeros con experiencia en actividades terroristas y enfrentamientos con fuerzas estatales de seguridad. Por otro lado, se organiza en células que, aunque subordinadas al Consejo, son autónomas para tomar decisiones logísticas y sobre la consumación de ataques y atentados³⁴. En cuanto a la cúpula de ASWJ, el Departamento de Estado de EE. UU. apunta al tanzano Abu Yasir Hassan como supuesto líder³⁵; pero otros análisis

³² HAYSOM, S., *op cit.*

³³ HABIBE, S. *et al.*, *op. cit.*

³⁴ WEST, S. «Ansar al Sunna: A New Militant Islamist Group Emerges in Mozambique». The Jamestown Foundation, June 2018. Disponible en: <https://jamestown.org/program/ansar-al-sunna-a-new-militant-islamist-group-emerges-in-mozambique/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

³⁵ «State Department Terrorist Designations of ISIS Affiliates and Leaders in the Democratic Republic of Congo and Mozambique». U.S. Department of State, 10/3/2021. Disponible en: <https://www.state.gov/state-department-terrorist-designations-of-isis-affiliates-and-leaders-in-the-democratic-republic-of-the-congo-and-mozambique/> (Fecha de consulta 19/04/2021).

apuntan a que un nacional de Gambia y otro originario de Mozambique, que pudieron ser adoctrinados y formados en Somalia³⁶, comparten el liderazgo.

Actualmente, las principales investigaciones se centran en su vinculación con el Dáesh. Los primeros indicios de esta presunta relación surgen en mayo de 2018³⁷. No obstante, hasta junio de 2019 Dáesh no reivindicó de manera oficial su primer ataque en Mozambique. A partir de ese momento, se atribuyó la autoría de distintas acciones violentas; sin embargo, la relación exacta de ASWJ con Dáesh y con el resto de estructuras de la autodenominada Provincia del Estado Islámico en África Central (ISCAP)³⁸ sigue siendo muy imprecisa. Por otro lado, y aunque la difusión mediática de las acciones en Mozambique por los canales afines a Dáesh no es habitual, la creciente sofisticación y complejidad de sus ataques y atentados, la disponibilidad de armamento más sofisticado y el empleo de nuevos procedimientos parecen confirmar la existencia de un vínculo, directo o indirecto, entre ASWJ y Dáesh. Además, esta conexión tendría ramificaciones en otros países del este y sur del continente³⁹. En suma, una compleja relación que parece confirmarse tras la reivindicación por parte de ISCAP del cruento ataque en Palma, que, hasta el momento, es el de mayor envergadura, impacto y violencia que ha sufrido el país africano.

Estrategia gubernamental de lucha contra el yihadismo

En un principio se cuestionó la reacción gubernamental frente a la amenaza de ASWJ, al considerarla tardía, poco contundente y descoordinada. En cierto modo, la respuesta del Gobierno mozambiqueño, que siempre ha denunciado la participación de actores externos en la fundación de ASWJ⁴⁰, conecta con la propia descoordinación imperante

³⁶ PIRIO, G.; PITTELLI, R.; ADAM, Y. «The Emergence of Violent Extremism in Northern Mozambique», Africa Center for Strategic Studies, 25/3/2018. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/the-emergence-of-violent-extremism-in-northern-mozambique/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

³⁷ «The Islamic State in East Africa», EIP, September 2018. Disponible en: https://www.eip.org/wp-content/uploads/2020/07/Report_IS-in-East-Africa_October-2018-3.pdf (Fecha de consulta: 19/4/2021).

³⁸ Dáesh anunció la formación del autodenominado Estado Islámico en África Central el 19 de abril de 2019, tras la reivindicación de una serie de ataques en República Democrática del Congo (RDC). Desde la primera reivindicación en Mozambique, Dáesh utiliza la designación ISCA para referirse a los ataques reivindicados en RDC y el norte de Mozambique, donde alegan haber desarrollado alianzas con los grupos armados locales ADF en RDC y Al-Shabaab en Mozambique.

³⁹ HAMMING, T. «The Islamic State in Mozambique», *Lawfare*, 24/1/2021. Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/islamic-state-mozambique> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁴⁰ CHICHAVA, S. «Ugandeses e Tanzanianos do Al-Shabaab. Um olhar à dimensão internacional do conflito em Cabo Delgado», Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2020. Disponible en:

en el seno del partido gobernante FRELIMO. De esta forma, se puso en evidencia la dificultad de generar un punto de vista común y preciso sobre la situación real en la región y, como consecuencia, de acordar la estrategia política y de seguridad para enfrentar la amenaza yihadista⁴¹.

A este escenario político se une la baja preparación y el precario equipamiento de las Fuerzas de Defensa y Seguridad (FDS) desplegadas sobre el terreno, y especialmente de las Fuerzas Armadas de Defensa de Mozambique (FADM), que —como subraya el embajador de España en Mozambique, Alberto Cerezo— «siempre han estado por detrás, pues la iniciativa la ha llevado siempre el grupo extremista»⁴². Muchos militares apenas tienen experiencia de combate y proceden del sur del país, por lo que muchos desconocen las costumbres sociales y el idioma de la zona. Esta realidad acrecienta el descontento y el rechazo de la población local⁴³, que ha llegado a enfrentarse directamente con los soldados «extranjeros»; y también el clima de desconfianza social hacia el Estado, que en muchas ocasiones ha supuesto un obstáculo para las operaciones militares contra AWSJ⁴⁴.

A pesar de que fuentes oficiales han anunciado, en varias ocasiones, que las fuerzas nacionales tenían la situación bajo control, en agosto de 2019 diversos medios y analistas informaron de la llegada al país de unos 200 agentes rusos pertenecientes al Grupo Wagner⁴⁵, así como de material de combate. Aunque Moscú ha negado reiteradamente la presencia de ciudadanos rusos en Mozambique, la cooperación ruso-mozambiqueña ha aumentado desde la llegada del presidente Filipe Nyusi al poder en 2015⁴⁶. Por otro lado, también se tiene constancia de la presencia de las empresas sudafricanas Dyck Advisory Group y Paramount, que proporcionan apoyo aéreo militar y

<https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/SChichava-Desafios-2020.pdf> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁴¹ FORQUILHA, S.; PEREIRA, J. «After all, it is not just Cabo Delgado. Insurgency dynamics in Niassa and Nampula», Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 11/3/2021. Disponible en: <https://www.iese.ac.mz/ideias-n-138e-sf-jp/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁴² «¿Qué está pasando en Mozambique?», *op. cit.*

⁴³ FORQUILHA, S.; PEREIRA, J., *op. cit.*

⁴⁴ Las entrevistas llevadas a cabo por Habibe *et al.* denotan un sentimiento de estar luchando en una guerra que no les corresponde: «Esta guerra no es la nuestra».

⁴⁵ SUKHANKIN, S. «Russia prepares a foothold in Mozambique: Risks and Opportunities», The Jamestown Foundation, 15/10/2019. Disponible en: <https://jamestown.org/program/russia-prepares-a-foothold-in-mozambique-risks-and-opportunities/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁴⁶ OPPERMAN, J. «An expanded Russian interest in northern Mozambique could be a new game changer», *Daily Maverick*, 14/10/2019. Disponible en: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-10-14-an-expanded-russian-interest-in-northern-mozambique-could-be-a-new-game-changer/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

terrestre a las FDS en la lucha antiterrorista. Sin embargo, la información oficial sobre la intervención extranjera es todavía escasa.

Más allá de cualquier controversia, la realidad es que las FDS —aun con el presunto apoyo de las citadas compañías privadas de seguridad— no han sido capaces de prevenir y contener las acciones yihadistas, de impedir la destrucción de las principales infraestructuras ni de asegurar las localidades atacadas, entre ellas las zonas próximas al proyecto gasístico, como ha quedado patente en los ataques a Mocimboa da Praia y Palma. Además, muchas ONG internacionales y locales han denunciado la violación reiterada de los derechos humanos de la población civil⁴⁷, tanto por parte de miembros de las FDS como de integrantes de las compañías privadas de seguridad; e, incluso, algunas organizaciones de ayuda humanitaria han tenido que abandonar la región por razones de seguridad.

Desde el pasado mes de febrero, el presidente ha puesto en marcha distintas acciones para reforzar la lucha antiterrorista en Cabo Delgado. No obstante, la celeridad y agresividad con que los yihadistas atacaron Palma, controlaron la ciudad y sembraron el caos durante más de una semana, ha vuelto a demostrar que las capacidades, recursos y medios de las FDS no son suficientes para responder a la amenaza yihadista. Además, como señala el embajador Cerezo, «los esfuerzos en tierra probablemente serán infructuosos si no se controla, de forma paralela, la vía marítima»⁴⁸. También son preocupantes los recientes ataques contra periodistas y medios independientes mozambiqueños, así como la expulsión de periodistas extranjeros, fruto de un nuevo proyecto de ley que pretende limitar la acción de periodistas y medios de comunicación extranjeros en el país.

Extensión y regionalización de la amenaza yihadista

Los investigadores Salvador Forquilha y Joao Pereira⁴⁹ han alertado del riesgo de que la acción terrorista se extienda, no solo dentro de la provincia de Cabo Delgado, sino también a provincias vecinas con características sociodemográficas, étnicas,

⁴⁷ «What I saw is death: war crimes in Mozambique's Forgotten Cape», Amnesty International, 2/3/2021. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/afr41/3545/2021/en/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁴⁸ «¿Qué está pasando en Mozambique?», *op. cit.*

⁴⁹ FORQUILHA, S.; PEREIRA, J., *op. cit.*

económicas y políticas muy similares. De hecho, existen indicios de una presencia asentada y extendida de ASWJ en Niassa y Nampula, que se han convertido en centros de reclutamiento de nuevos yihadistas, así como puntos de llegada para extremistas de países limítrofes, como Malawi. También, en muchas ocasiones, refiere Zenaida Machado, el grupo yihadista «recluta por la fuerza a hombres, y secuestra a mujeres y niñas, lo que interrumpe cualquier progreso en sus vidas»⁵⁰.

Por otra parte, el riesgo de regionalización de la violencia yihadista es otra de las principales preocupaciones. Desde su origen, la dimensión internacional del grupo terrorista ASWJ ha sido manifiesta, pues se han identificado extremistas extranjeros tanto en la cúpula de la organización como en los campos de entrenamiento y en los canales de financiación, incluso antes de divulgarse su presunta conexión con Dáesh⁵¹. Así, la captación de nacionales tanzanos se remonta al origen del grupo y, además, su adhesión se ha incrementado por la presión del Gobierno tanzano contra círculos extremistas nacionales, lo que ha propiciado el traslado de muchos de estos al norte de Mozambique⁵².

En cuanto a la dimensión regional del yihadismo, además de su proyección en Tanzania también existen indicios de presencia en Mozambique de miembros del grupo homónimo Al-Shabaab de Somalia⁵³, así como de una conexión fluida con las milicias de República Democrática del Congo (RDC). Según Sergio Chivava⁵⁴, en RDC se localizan centros de entrenamiento y adoctrinamiento de los jóvenes reclutados en Mozambique. Esta conexión se enmarca en una dinámica de extensión regional del ideario salafista y de movimientos extremistas a lo largo de la costa oriental del continente africano, con Somalia y Kenia como centros neurálgicos. Ambos países tienen una estructura sociodemográfica y religiosa similar, especialmente en lo que se refiere a la población musulmana y su oposición férrea a la distribución del poder político y económico del país⁵⁵.

⁵⁰ «¿Qué está pasando en Mozambique?», *op. cit.*

⁵¹ ALI-KOOR, A. «Islamist Extremist in East Africa», Africa Center for Strategic Studies, August 2016. Disponible en: <https://africacenter.org/publication/islamist-extremism-east-africa/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁵² HAYSOM, S., *op. cit.*

⁵³ Carta del Panel de Expertos en Somalia dirigida al presidente del Comité del Consejo de Seguridad conforme a la resolución 751 (1992), concerniente a Somalia. S/2020/949.

⁵⁴ CHICHAVA, S., *op. cit.*

⁵⁵ LOIMEIER, R. *Muslims Societies in Africa. A Historical Anthropology*, Indianapolis: Indiana University Press 2013.

Reacción regional e internacional frente a la violencia yihadista

Hasta el momento, la respuesta regional a la amenaza terrorista en Mozambique ha sido una de las principales deficiencias en la gestión de la situación. Ni la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) ni la Unión Africana (UA) han articulado, por el momento, una estrategia común y consensuada para enfrentar la violencia yihadista. Durante la reunión de emergencia del pasado 8 de abril, los países de la SADC decidieron el despliegue inmediato de un equipo técnico en el país, aunque no precisaron sus cometidos ni medidas más concretas. En el plano bilateral, Mozambique ha firmado acuerdos con varios países de la zona para coordinar y aunar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo salafista. Así, en noviembre de 2020 firmó un memorándum de entendimiento con Tanzania para cooperar en la erradicación del terrorismo, del tráfico de drogas y de otros delitos transfronterizos.

En la actualidad, Naciones Unidas (ONU) centra su apoyo en la asistencia a las autoridades estatales, a través de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta unidad colabora en el establecimiento de medidas e instrumentos para la formación de los funcionarios en materia de investigación, enjuiciamiento y adjudicación de delitos de terrorismo y crimen transnacional, así como en el campo de la cooperación institucional⁵⁶.

Por su parte, la UE ha recibido la solicitud del Gobierno mozambiqueño para el adiestramiento y la capacitación de sus tropas para combatir el terrorismo. Como respuesta, se estableció una misión exploratoria para establecer las necesidades reales de las administraciones estatales y fuerzas de seguridad mozambiqueñas. Esta misión es clave para acordar la cooperación y asistencia sobre el terreno que la UE proveerá a este país africano.

Entre los socios europeos, Portugal, con quien Mozambique mantiene estrechos lazos de cooperación, ha liderado los esfuerzos para impulsar una mayor cooperación con el Gobierno mozambiqueño en la lucha antiterrorista, y así lo ha dejado patente incluyendo Mozambique como una de las prioridades en la presidencia rotatoria de la UE de Portugal. Las autoridades portuguesas se han mostrado partidarias del establecimiento

⁵⁶ UNODC in Southern Africa. Disponible en: <https://www.unodc.org/southernafrica/index.html> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

de una misión no ejecutiva europea de entrenamiento, similar a las desplegadas en República Centroafricana, Mali o Somalia⁵⁷. Además de sus esfuerzos en el marco europeo, Portugal anunció la firma de un nuevo acuerdo de cooperación militar con Mozambique, que incluye su apoyo para el adiestramiento del personal militar. En este sentido, los primeros militares portugueses —de un total de unos sesenta— está previsto que se desplieguen durante este mes de abril.

Por otro lado, y en los últimos meses, Estados Unidos también ha intensificado sus esfuerzos en Mozambique. Así, el pasado 15 de marzo anunció el lanzamiento de un programa de capacitación de intercambio conjunto de dos meses de duración. Como parte de dicho programa, las Fuerzas de Operaciones Especiales estadounidenses adiestrarán a las fuerzas homólogas de Mozambique en materia de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento⁵⁸.

A modo de conclusión: una respuesta integral frente al yihadismo

La violencia yihadista en Mozambique ha evolucionado rápida y dramáticamente desde el primer ataque de Mocimboa da Praia en 2017, con una escalada de ataques, violencia y brutalidad que no tiene indicios de mejorar, si no media una estrategia integral de respuesta —nacional, pero con el imprescindible apoyo de la comunidad regional e internacional— que trascienda las medidas en el ámbito de la seguridad: necesarias para proteger a la población, pero insuficientes para abordar un problema tan complejo. El profundo descontento social, el sentimiento de frustración y la falta de expectativas de vida se han convertido en el caldo de cultivo perfecto para que arraigue un movimiento yihadista basado en una visión rigorista del islam, que está muy lejos de la práctica religiosa de los mozambiqueños: para revertir esta situación, y entre otros factores, es urgente atender a la gobernanza, la educación o el desarrollo.

Hasta el momento, el yihadismo ha provocado una crisis humanitaria sin precedentes en la provincia de Cabo Delgado, una de las regiones más empobrecidas de África, y esta amenaza local tiene profundas raíces y vinculaciones regionales, que pueden provocar

⁵⁷ BARIGAZZI, J. «Portugal wants EU to help Mozambique military fight jihadists», *POLITICO*, 12/3/2021. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/portugal-wants-eu-to-train-mozambique-military-in-isis-fight/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

⁵⁸ «U.S. Government Provides Military Training to Mozambican Marines», *U.S. Embassy in Maputo*, 15/3/2021. Disponible en: <https://mz.usembassy.gov/u-s-government-provides-military-training-to-mozambican-marines/> (Fecha de consulta: 19/4/2021).

su extensión a otros países limítrofes con estructuras sociales, económicas y religiosas similares. En este contexto, la conformación de ISCAP pone en evidencia la rápida extensión del yihadismo en África, así como su pretensión de proyectar su extremismo violento hacia el sur y este del continente. Cuanto más tardemos en reaccionar —con contundencia y determinación— ante esta amenaza internacional, mayor será el sufrimiento humano que provocará y más complicada será su erradicación definitiva.

Alba Vega Tapia
Analista

Jesús Díez Alcalde
Analista y coronel

53/2021

6 de mayo de 2021

Carla Villamayor García*

Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África?

Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África?

Resumen:

Desde hace años el reino alauí intenta crecer como potencia en el entorno mirando cada vez más a África. Para ello, ha dado una serie de pasos que le acercan a ese objetivo: ha vuelto a la Unión Africana, ha fortalecido relaciones con el Sahel y, con otros socios internacionales, ha experimentado un rearme militar fruto de las tensiones regionales y ha emprendido una intensa política exterior panafricanista. Asimismo, gracias a los proyectos de inversión realizados dentro de sus fronteras, Marruecos está modernizando muchas de sus infraestructuras industriales, de transporte y agrícolas; lo que le convierte en puerta de entrada y salida de África.

Palabras clave:

Marruecos, Rabat, África subsahariana, África occidental, infraestructuras, cooperación, desarrollo, inversión.

***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.

Morocco as emerging regional economic power?

Abstract:

The Kingdom of Morocco has been trying to grow as a regional power for years by looking increasingly to Africa. It has taken a series of steps that bring it closer to that goal such as returning to the African Union, strengthening its relations with the Sahel and other international countries, undertaking military rearmament because of regional tensions, and embarking upon an intense pan-African foreign policy. Furthermore, thanks to the investment projects carried out within its borders, Morocco is modernizing many of its industrial, transport and agricultural infrastructures, which makes it a gateway to and from to Africa.

Keywords:

Morocco, Rabat, sub-Saharan Africa, West Africa, infrastructures, cooperation, development, investment.

«Marruecos es un árbol cuyas raíces se hunden en África y
cuyas hojas respiran aire europeo»

Hassan II de Marruecos

Introducción

Marruecos fue durante varios siglos de la Edad Media un importante enclave del comercio transahariano debido a las rutas de caravanas que partían del África negra y llegaban hasta el extremo occidental del Sáhara. La antigua ciudad marroquí de Siyilmasa fue uno de los principales ejes comerciales del África septentrional¹. Más recientemente, desde finales del siglo xx, ha vuelto a retomar vínculos comerciales y económicos con los vecinos del sur. Concretamente, entre 1972 y 1985 Marruecos firmó 88 acuerdos con países del África subsahariana, y solo en 1996 fueron 20 los acuerdos firmados², lo que puso de manifiesto la voluntad de Rabat por volver a tejer lazos con el mundo africano.

Actualmente, Marruecos se considera un país emergente con un sistema económico-financiero de gran estabilidad en términos macro y bajos niveles de inflación. Experimenta una tendencia de crecimiento económico sostenido desde 2000, un año después de la subida al trono de Mohamed VI, y se proyecta al futuro en esta misma línea. Su economía se basa fundamentalmente en las exportaciones —con una paulatina diversificación de estas—, la inversión privada y el turismo, pero con una alta dependencia del sector agrícola³.

No obstante, debido al impacto provocado por el brote de la COVID-19 su economía cerró en números negativos en 2020, con una caída del PIB de en torno al 7 %, según estima el Fondo Monetario Internacional. A pesar de ello, el país ha sabido sobreponerse a la situación de emergencia sanitaria y económica por medio de la fabricación de sus propios respiradores artificiales y la venta de casi 20 millones de mascarillas a 11 países de todo el mundo, entre los que se encuentran España, Francia, Italia, Bélgica, Alemania

¹ NEZHA ALAOUI, M'hamdi. «Las relaciones económicas de Marruecos con sus vecinos subsaharianos». *Revista Afkar/Ideas*, IEMed, n.º 28, 2010, pp. 60-63. ISSN: 1697-0403. Disponible en: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-ideas-28-1/afkar28_Nezha_Alaoui_es.pdf (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2021).

² Ibídem.

³ Santander Trade Markets, 2021. «Marruecos: Política y Economía». Export Entreprises. Disponible en: <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/marruecos/politica-y-economia> (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2021).

y México⁴. Esto ha demostrado su eficiencia a la hora de producir y exportar dicho material de protección, pero también su interés por mejorar su posicionamiento de cara a la comunidad internacional al promover la diplomacia de las mascarillas.

A nivel social, las tasas de desempleo y pobreza son elevadas y la renta per cápita sigue siendo baja, pero existe un enorme potencial futuro gracias a su poderosa diáspora, que contribuye mediante el envío de remesas, que hoy en día constituyen cerca del 7 % del PIB nacional, al crecimiento y estabilidad del país. Se estima que la diáspora marroquí comprende entre un 12 % y un 15 % de la población total de Marruecos, y los marroquíes residentes en el extranjero se concentran principalmente en la UE (Francia, España e Italia)⁵.

Sus posibilidades de desarrollo son múltiples: adopción de medidas para atraer inversión extranjera, construcción de grandes infraestructuras dentro del país, posición estratégica para el comercio entre África occidental, Europa y Oriente Medio, intensificación de su política exterior hacia el África subsahariana o el reforzamiento de sus relaciones con Occidente en ámbitos como el de la seguridad y defensa. Al tratar estas y más cuestiones se buscará dar respuesta a la pregunta de investigación de este análisis: «Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África?».

El reino alauí refuerza sus vínculos con el continente africano

El 30 de enero del año 2017, con ocasión de la 28.^a Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (UA) —la anteriormente conocida como Organización para la Unidad Africana (OUA)—, Marruecos se reincorpora a dicha institución internacional después de tres décadas fuera de ella; concretamente desde 1984, momento en el que la UA reconoció a la República Árabe Saharaui Democrática como miembro de pleno derecho. Su reingreso fue apoyado por 39 de los 54 Estados que la conformaban⁶.

⁴ «Las mascarillas marroquíes que arrasan por todo el mundo», *Atalaya entre dos orillas*, 13 de julio de 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/las-mascarillas-marroqui%C3%A1des-que-arrasan-por-todo-el-mundo> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2021).

⁵ «Morocco has a sizeable diaspora living worldwide», *Oxford Business Group*, 2016. Disponible en: <https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/home-and-away-country-has-sizeable-diaspora-living-worldwide> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2021).

⁶ AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam. «Marruecos vuelve a la Unión Africana entre interrogantes», Real Instituto Elcano, 2017. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/marruecos-vuelve-a-la-union-africana-entre-interrogantes/> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2021).

En esta misma línea, cabe mencionar que el 30 de mayo de 2019 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio Africano, cuyo objetivo es y será convertir a África en uno de los mercados económicos y de libre circulación de personas más grandes del mundo; integrado por 55 Estados, lo que se traduce en más de 1200 millones de personas hasta la fecha⁷. Marruecos —uno de los países firmantes del Tratado— manifiesta así su deseo de lograr una auténtica integración económica con los demás países del continente africano, pues el espacio económico magrebí, constituido por los países miembro de la Unión del Magreb Árabe (UMA), no ha alcanzado los niveles de integración esperados.

En paralelo, resulta reseñable destacar el fortalecimiento de las relaciones entre Marruecos y la región del Sahel. El reino alauí es conocedor de la importancia geoestratégica que posee el Sahel, en tanto en cuanto es un territorio que conecta la África subsahariana con el Magreb y, debido a esto, el primer impacto que recibe Marruecos proviene tanto de los movimientos migratorios que parten desde los países sahelianos hacia el norte como de la presencia de grupos de terroristas yihadistas en dichos países. Estos serían dos de los principales motivos por los que Marruecos está fuertemente implicado en brindar su apoyo para tratar de paliar la situación de inestabilidad y crisis multidimensional que afecta al Sahel⁸.

Así pues, su principal aportación al denominado grupo G-5 Sahel se centra en el ámbito de la seguridad, ya que ha contribuido con el entrenamiento militar de gran parte del personal y altos mandos del ejército de estos países y, además, ha facilitado la formación religiosa de imanes procedentes de África occidental, para lo cual dispone de organismos como el Instituto Mohammed VI y la Foundation for African Ulema, que han ayudado y ayudan a difundir una visión del islam más tolerante y moderada⁹. Asimismo, Marruecos ha firmado con ellos multitud de acuerdos bilaterales de cooperación que se extienden al ámbito educativo, desarrollo social, seguridad alimentaria, empleo juvenil, cambio climático, gestión del agua y electricidad, entre otros.

⁷ NARANJO, José. «África da el primer paso para impulsar un mercado común», *El País*, 30 de mayo de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/29/actualidad/1559148296_723458.html (Fecha de consulta: 5 de febrero de 2021).

⁸ MORALES TRUEBA, Adolfo. *Aproximación occidental y africana al problema del Sahel*. Documento de Opinión IEEE 26/2011. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE026_2011Sahel.pdf (Fecha de consulta: 6 de febrero de 2021).

⁹ FAKIR, Intissar. «Morocco Looks South», Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center, 23 de enero de 2019. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/78189> (Fecha de consulta: 7 de febrero de 2021).

El apoyo al Sahel ha permitido a Marruecos convertirse en un nuevo actor en la región en cuestiones de seguridad relativas a la neutralización de los movimientos extremistas. Debido al rearme general de la zona en su conjunto se ha producido un incremento gradual del gasto militar de Marruecos, sustentado en ese clima de inestabilidad que no solo afecta al Sahel sino también a la región del Magreb¹⁰. Las diferencias políticas y tensiones mantenidas con Argelia¹¹, además de la crisis de Libia y la intervención de Rabat en la guerra de Yemen —a favor de Arabia Saudí—, han llevado, por consiguiente, al rearme de Marruecos¹². Según datos proporcionados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), el gasto militar de Marruecos habría aumentado de 2408 millones de dólares en 2007 a 3461 en 2017¹³. Respecto a la adquisición de equipamiento militar, «desde 2010, Francia y los EE. UU. son los principales proveedores de armas a Marruecos, seguidos de China y los Países Bajos»¹⁴.

Los proyectos de infraestructura en Marruecos

Los ambiciosos proyectos de transporte e infraestructura son el reflejo del interés y potencial capacidad de Marruecos por convertirse en un importante eje comercial que conectará el Occidente de África con Europa y Oriente Medio, y que le otorgan un papel relevante en la competencia global por el liderazgo de las cadenas de valor en el corredor de transporte de África a Europa occidental¹⁵.

Los proyectos de inversión en infraestructuras logísticas en Marruecos, así como sus conexiones tanto marítimas como aéreas, han fortalecido la posición del país como

¹⁰ ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. *La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb*. Documento de Opinión IEEE 16/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEEO16_CARECH-Yihad_21feb.pdf (Fecha de consulta: 8 de febrero de 2021).

¹¹ MORAL MARTÍN, Pablo. *Marruecos y Argelia: el pulso por la primacía en el Magreb*. Documento de Opinión IEEE 36/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEEO36-2017_Marruecos_Argelia_Magreb_PabloMoral.pdf (Fecha de consulta: 8 de febrero de 2021).

¹² «Marruecos ha aumentado un 50% su gasto de defensa en una década», *Instituto de Seguridad y Cultura*, 7 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://seguridadycultura.org/marruecos-ha-aumentado-un-50-su-gasto-de-defensa-en-una-decada/> (Fecha de consulta: 8 de febrero de 2021).

¹³ Datos extraídos de la página web oficial del Banco Mundial. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?locations=MA>

¹⁴ «Morocco. In The World Factbook», *Central Intelligence Agency*, 2021. Disponible en: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/morocco/#military-and-security> (Fecha de consulta: 9 de febrero de 2021).

¹⁵ TANCHUM, Michaël. «Morocco's Africa-to-Europe Commercial Corridor: Gatekeeper of an emerging trans-regional strategic architecture», *Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) Fokus*, 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.aies.at/publikationen/2020/fokus-20-08.php> (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2021).

puerta de entrada y salida de África y le han permitido mejorar su realidad socioeconómica. En los últimos años, el interés por atraer inversión se demuestra en la mejora de su posición en los *rankings* mundiales. Por ejemplo, según el informe *Dónde invertir en África*, elaborado por el *holding* sudafricano Rand Merchant Bank, Marruecos ocupó el segundo puesto en el año 2020 como uno de los mejores países para invertir en África¹⁶, pues, según estimaciones del Banco Mundial, Marruecos se sitúa como la quinta potencia económica de África tras Nigeria, Sudáfrica, Egipto y Argelia.

Además, otra de las razones por las que Marruecos se considera la segunda mejor opción para invertir en el continente tiene que ver con su proyección económica, ya que el Fondo Monetario Internacional prevé un crecimiento aproximado del PIB real del 4,9 % para 2021. También se considera un factor positivo para la inversión su reincorporación a la UA y su aproximación a la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), además de la promulgación de la Ley de Finanzas 2017 y la creación de la Agencia Marroquí de Desarrollo de Inversiones y Exportaciones (AMDIE)¹⁷.

En el marco de la Estrategia Portuaria Nacional 2030, el puerto de Tanger Med, situado en el estrecho de Gibraltar, está creciendo con la intención de convertirse en un *hub* logístico de referencia en el Mediterráneo y en África. Respecto a sus dimensiones y capacidad, el puerto abarca 1000 hectáreas y la zona industrial 16 millones de m², y puede dar cabida a «9 millones de contenedores, 7 millones de pasajeros, 700 000 camiones y 1 millón de vehículos»¹⁸. Está conectado con 186 puertos del mundo, 38 de ellos africanos, y por él circula cada año el 20 % del comercio mundial¹⁹.

Su zona franca, Tanger Med Zones, ha pasado a ocupar, según el *Global Free Zones of the Year 2020*, publicado por el *Financial Times*, el segundo puesto en la clasificación mundial de las mejores zonas francas para la inversión extranjera. En su interior están

¹⁶ «África: los mejores países para invertir en 2020, según Rand Merchant Bank», *PROEXCA*, 21 febrero de 2020. Disponible en: <https://proexca.es/afrika-los-mejores-paises-para-invertir-en-2020-segun-rand-merchant-bank/> (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2021).

¹⁷ CABALLERO ECHEVARRÍA, Fernando. *Escenario de seguridad Magreb 2040*. Documento de Investigación IEEE 13/2018. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV13-2018_Seguridad_Magreb_2040_CaballeroEcheaerria.pdf (Fecha de consulta: 11 de febrero de 2021).

¹⁸ Información extraída de la página web oficial de Tanger Med. Disponible en: <https://www.tangermed.ma/es/>

¹⁹ HERNÁNDEZ, Henar. «Tanger Med, el proyecto marroquí que aspira a dominar el Mediterráneo», *Atalaya entre dos orillas*, 8 de julio de 2019. Disponible en: <https://atalayar.com/content/tanger-med-el-proyecto-marroqui%C3%AD-que-aspira-dominar-el-mediterr%C3%A1neo> (Fecha de consulta: 11 de febrero de 2021).

instaladas más de 900 empresas, orientadas a la exportación del sector automovilístico, textil, aeronáutico, comercial y logístico. La construcción de Tanger Med ha supuesto 8000 millones de euros de inversión, de los cuales más de la mitad proceden de iniciativa privada y el resto, de inversión pública²⁰.

A unos 400 km al este de Tanger Med se encuentra el puerto de Nador West Med, otra plataforma industrial-portuaria —complementaria a la Tanger Med— todavía en construcción, que servirá de catalizador para el desarrollo de la región oriental y para el comercio marítimo en el Mediterráneo. Al frente de su construcción, estimada en torno a los 7900 millones de dólares, se encuentra un consorcio con participación marroquí, luxemburguesa y turca²¹. En cuanto a sus capacidades anuales, podrá procesar «5 millones de contenedores, 25 millones de toneladas de hidrocarburos, 7 millones de toneladas de carbón y 3 millones de bienes diversos»²².

No obstante, además de los nuevos puertos de Tanger Med y Nador Med, enclaves portuarios de vanguardia en la ribera sur del Mediterráneo, cabe mencionar también los tradicionales puertos de Casablanca y Jorf Lasfar, por los cuales, junto con el de Tanger Med, circula el 85 % del comercio marítimo de Marruecos²³. Finalmente, cabe destacar el futuro puerto de Dakhla Atlántico, presupuestado en 1000 millones de euros, cuya financiación procede de fondos europeos y estadounidenses²⁴, que buscará el desarrollo de sectores regionales como la pesca, la agricultura, la energía, el turismo, las industrias manufactureras, entre otros²⁵.

²⁰ G. MAESTRO, Goyo. «Tanger Med se convierte en el puerto con más capacidad de carga del Mediterráneo», *La Razón*, 28 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.larazon.es/internacional/tanger-med-se-convierte-en-el-puerto-con-mas-capacidad-de-carga-del-mediterraneo-BP23972267/> (Fecha de consulta: 11 de febrero de 2021).

²¹ «Upgrades to ports set to turn Morocco into a regional shipment hub», *Oxford Business Group*, 2020. Disponible en: <https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/wider-berth-government-upgrading-country%E2%80%99s-ports-eye-transforming-morocco-regional-shipment-hub> (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2021).

²² Información extraída de la página web oficial de Nador West Med. Disponible en: <https://www.nadorwestmed.ma/fr/projets>

²³ FERRERA, Pablo. «Marruecos se acerca al ecuador de su estrategia portuaria 2030», *Atalaya entre dos orillas*, 19 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/marruecos-se-acerca-al-ecuador-de-su-estrategia-portuaria-2030> (Fecha de consulta: 13 de febrero de 2021).

²⁴ R. L. P. «Las mareantes cifras del Dakhla Atlántico, el puerto que más daño hará a Canarias», *ABC*, 26 de julio de 2019. Disponible en: https://www.abc.es/espana/canarias/abci-mareantes-cifras-dakhla-atlantico-puerto-mas-dano-hara-canarias-201907260817_noticia.html#disqus_thread (Fecha de consulta: 13 de febrero de 2021).

²⁵ «Nouveau port de Dakhla Atlantique», *Ports et Domaine Public Maritime*. Ministerio de Equipamiento, Transporte, Logística y Agua de Marruecos, 31 de octubre de 2020. Disponible en: <http://www.equipement.gov.ma/ports/Grands-Projets/Pages/Nouveau-port-de-Dakhla-Atlantique.aspx> (Fecha de consulta: 13 de febrero de 2021).

Este tejido industrial portuario se ve ampliamente reforzado gracias a la construcción y ampliación de carreteras y autovías que facilitan la conexión con los núcleos comerciales del país, pero también gracias al primer tren de alta velocidad, conocido como Al Boraq, pionero en la región del Magreb y en toda África, que conecta las metrópolis de Tánger y Casablanca, con paradas en Rabat y Kenitra²⁶. En la financiación de la línea ferroviaria han participado, por un lado, Marruecos y Francia con una participación del 27 % y el 51 %, respectivamente; y, por otro, fondos de desarrollo de Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí y Kuwait, con una participación del 22 % restante²⁷. El objetivo será crear un corredor de transporte comercial desde el norte hasta la frontera sur con Mauritania.

Otra infraestructura de transporte terrestre emblemática es el puente de Mohamed VI, inaugurado en 2016 y considerado el mayor puente atirantado de África, con 950 metros de largo, que conecta la capital, Rabat, con la ciudad de Salé. Su presupuesto ronda los 72 millones de euros y ha recibido financiación del Banco Europeo de Inversiones²⁸. Con esta obra, realizada por una compañía china, se ha podido desviar la autopista de Rabat para acortar distancia entre ambas ciudades y reducir la congestión del tráfico.

Por otro lado, con el fin de reducir la dependencia energética y potenciar las energías renovables, la Agencia Marroquí de Energía Solar (MASSEN) ha sido la encargada de gestionar el desarrollo del complejo de energía solar de cuatro plantas de Noor-Ouarzazate, que se ha convertido en la mayor planta de energía solar concentrada de África y una de las más grandes del mundo²⁹. Según el Banco Mundial, el objetivo de Marruecos para 2030 es producir el 52 % de su electricidad por medio de energía renovable, y el complejo de Noor-Ouarzazate suministrará energía a más de un millón de marroquíes, además de contar con la posibilidad de exportar una parte a Europa. Este

²⁶ «SM el Rey y el presidente francés inauguran el tren de alta velocidad “Al Boraq” que une Tánger a Casablanca», Embajada del Reino de Marruecos en Madrid, 2018. Disponible en: <http://www.embajada-marruecos.es/sm-el-rey-y-el-presidente-frances-inauguran-el-tren-de-alta-velocidad-al-boraq-que-une-tanger-a-casablanca/> (Fecha de consulta: 14 de febrero de 2021).

²⁷ «Marruecos apunta a convertirse en el centro de las comunicaciones entre África occidental, Europa y Oriente Medio», *Atalayar entre dos orillas*, 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/marruecos-apunta-convertirse-en-el-centro-de-las-comunicaciones-entre-%C3%A1frica-occidenta> (Fecha de consulta: 15 de febrero de 2021).

²⁸ PEREGIL, Francisco. «Mohamed VI se apoya en enormes infraestructuras para diseñar el Marruecos del futuro», *El País*, 29 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/07/28/actualidad/1564327010_522214.html (Fecha de consulta: 16 de febrero de 2021).

²⁹ «Marruecos está preparado para hacer historia con la primera planta de energía solar en su tipo», The World Bank Group, 20 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/11/20/morocco-to-make-history-with-first-of-its-kind-solar-plant> (Fecha de consulta: 16 de febrero de 2021).

proyecto se ha financiado de manera multilateral, a través de préstamos concedidos por el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y otras instituciones financieras europeas. Igualmente, hay que destacar la instalación de energía solar de Noor-Midelt, como una continuación de la anterior, que, una vez finalizada su construcción, será la segunda más grande de Marruecos³⁰.

Las crecientes relaciones comerciales con África

El interés de Marruecos por acercar posturas y estrechar lazos con sus homólogos africanos no es ni mucho menos reciente, pues lleva dando pasos afianzados en esta dirección desde comienzos de los años 2000. Desde la subida al trono de Mohamed VI en 1999, el rey puso en práctica una vigorosa y dinámica diplomacia panafricanista que le ha llevado a emprender más de cuarenta viajes oficiales a más de treinta países del África subsahariana, aunque con especial atención a la comunidad francófona, entre los que se encuentran: Costa de Marfil, Senegal, Gabón, Mali, Guinea-Bissau, Ruanda, Tanzania, Etiopía, Nigeria, Ghana y la República de Guinea³¹.

En un principio, con estos viajes oficiales se buscaba establecer acuerdos comerciales, reforzar los vínculos económicos y facilitar la inversión directa de Marruecos en dichos países, pero con el paso del tiempo esta activa diplomacia económica se ha convertido en un poderoso instrumento de *soft power* por medio del cual se ha llevado a cabo la firma de acuerdos de cooperación multisectorial, así como la financiación de proyectos de inversión en los países africanos, reforzando igualmente lo que se conoce como *cooperación sur-sur*³².

Ahora bien, aparte de la cooperación técnica, Marruecos emplea otras modalidades como son la cooperación bilateral, multilateral y triangular. En la cooperación bilateral, el

³⁰ «World Bank Approves Additional Financing for Morocco to Develop a Second Solar Power Complex», World Bank Organization, The World Bank Group, 11 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/06/11/additional-financing-for-morocco-to-develop-a-second-solar-power-complex> (Fecha de consulta: 16 de febrero de 2021).

³¹ COLOGÁN Y GONZÁLEZ-MASSIEU, Jorge. «La política de cooperación al desarrollo del Reino de Marruecos: nuevo actor emergente de la Cooperación Sur-Sur en África». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Departamento de Estudios Árabes e Islámicos, n.º 22, 2017, pp. 55-76. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/reim2017.22.003> (Fecha de consulta: 17 de febrero de 2021).

³² EL HOUDAIGUI, Rachid. «La politique étrangère de Mohammed VI ou la renaissance d'une 'puissance relationnelle'». En: VV. AA. (2010): *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)*, Centre d'Études Internationales. Paris: Karthala 2010, p. 9.

principal instrumento son los partenariados, entre Marruecos y el correspondiente país africano, en los que intervienen el sector público y/o el privado³³. Junto a este instrumento se dan otros como la financiación directa de infraestructuras o las donaciones gratuitas que realiza Rabat³⁴.

Un ejemplo de cooperación bilateral es el megaproyecto firmado entre Marruecos y Nigeria en 2017 para la construcción de un gasoducto transnacional submarino que tendrá una longitud de más de 5000 km —será uno de los más largos del mundo— y conectará Nigeria con Marruecos a lo largo de la costa atlántica, y desde Marruecos podría llegar a Europa a través de España. En su financiación han participado los fondos soberanos de ambos países, pero se buscan nuevos inversores. Su construcción se realizará en diferentes fases y beneficiará la demanda del resto de países africanos ubicados a lo largo de la ruta³⁵.

En el marco de la cooperación multilateral, Marruecos se ha mostrado muy activo en distintos órganos internacionales. Por ejemplo, ocupó la presidencia del G-77 en 2003 y defendió los intereses de los países en vías de desarrollo, además de promover la cooperación entre los Estados del África subsahariana³⁶. Por último, respecto a la cooperación triangular, la Agencia Marroquí de Cooperación Internacional (AMCI) es la encargada de identificar a los actores que pueden prestar apoyo financiero en beneficio de las otras dos partes implicadas, esto es, Marruecos y otro actor del sur global. Un ejemplo de este tipo de cooperación serían los partenariados entre Japón, Marruecos y los países francófonos de África en temas relativos a pesca marítima, agricultura, gestión de puertos, saneamiento de las aguas, salud de mujeres y niños, entre otros³⁷.

En el plano económico, una de las razones por las que Marruecos ha dirigido sus esfuerzos hacia África ha sido por el progresivo avance y despegue de la región, pues en la última década el continente ha experimentado un crecimiento económico sostenido de casi el 5 % y, debido a la presencia y el papel que juegan en su interior otras potencias

³³ COLOGÁN Y GONZÁLEZ-MASSIEU, *op. cit.*, p. 62.

³⁴ COLOGÁN Y GONZÁLEZ-MASSIEU, *op. cit.*, p. 64.

³⁵ ROCA, Ramón. «Un 'megagasoducto' submarino de 20.000 millones de inversión conectaría Nigeria con España», *El Periódico de la Energía*, 28 de marzo de 2018. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/un-megagasoducto-submarino-de-20-000-millones-de-inversion-conectar-ia-nigeria-con-espana/> (Fecha de consulta: 19 de febrero de 2021).

³⁶ COLOGÁN Y GONZÁLEZ-MASSIEU, *op. cit.*, p. 66.

³⁷ COLOGÁN Y GONZÁLEZ-MASSIEU, *op. cit.*, p. 67.

como China y diversas empresas internacionales, ha pasado a convertirse en un polo mundial de reconocido crecimiento económico³⁸.

En términos comerciales, entre 1999 y 2014 Marruecos consiguió un crecimiento anual constante del 14,7 % con el África subsahariana³⁹. No obstante, la participación de esta región en el comercio exterior marroquí sigue siendo baja si se compara con la de otros socios marroquíes como la Unión Europea o los países del norte de África y Oriente Medio (MENA). En 2015, el volumen comercial total de Marruecos con la UE fue del 56,7%, y con los países MENA, del 15,3 %, mientras que con el África subsahariana solo alcanzó el 3,4 %⁴⁰. Las razones de esto hay que buscarlas en la falta de infraestructuras de transporte desarrolladas, la escasa diversificación de las exportaciones marroquíes, la no adaptación a la demanda de productos subsahariana y el carácter restrictivo de los regímenes comerciales de los países del África occidental⁴¹.

Por el contrario, las inversiones de Rabat en África han reflejado el esfuerzo del país por conseguir buenos resultados en esta materia y las cifras así lo demuestran: entre 2008 y 2013, el 63 % del total de la inversión marroquí se realizó en el África subsahariana, alcanzando un pico del 88,2 % en 2010⁴², mientras que en 2015 el resultado del flujo de las inversiones se situó en el 40 %, lo que ha convertido a Marruecos en uno de los mayores inversores africanos junto a Kenia, Sudáfrica y Nigeria⁴³. Según estimaciones del Banco Africano de Desarrollo, en el año 2016 la inversión realizada por Marruecos en el África subsahariana fue del 85 %. Rabat ha pasado de ser un importante socio para

³⁸ CAMPS-FEBRER, Blanca; MATEOS MARTÍN, Óscar. «Marruecos y su nueva Política Exterior hacia África. Continuidades, Discontinuidades y Perspectivas». *Comillas Journal of International Relations*. Universidad Pontificia Comillas, n.º 13, 2018, pp. 63-77. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/10697/10090> (Fecha de consulta: 21 de febrero de 2021).

³⁹ LO, Moubarack *et al.* «Relations Maroc-Afrique subsaharienne: quel bilan pour les 15 dernières années?», OCP Policy Center, 23 de noviembre de 2016, p. 60. Disponible en: <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-RP1610v2.pdf> (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2021).

⁴⁰ BERAHAB, Rim. «Relations between Morocco and subSaharan Africa: What is the potential for trade and foreign direct investment?», OCP Policy Center, febrero de 2017, p. 1. Disponible en: <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-PB1704vEn.pdf> (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2021).

⁴¹ NAMANE, Walid; GHARBAOUI, Soufian. «What Morocco's Apparent Pivot to Sub-Saharan Africa Means», The Johns Hopkins SAIS-Delma Institute Partnership on Geo-Economic Multiplicity, 15 de marzo de 2017. Disponible en: <https://emerge85.io/Insights/what-moroccos-apparent-pivot-to-sub-saharan-africa-means/> (Fecha de consulta: 23 de febrero de 2021).

⁴² LO, Moubarack, *op. cit.*, p. 42.

⁴³ BERAHAB, Rim, *op. cit.*, p. 6.

el África subsahariana a convertirse en el segundo mayor inversor africano en el continente tras Sudáfrica y el primero en el África occidental⁴⁴.

Las inversiones que realiza Marruecos en el África subsahariana se dirigen principalmente a sectores con un alto valor añadido como la banca, las telecomunicaciones o sectores industriales. Sin embargo, el sector bancario permanece como el principal receptor de la inversión marroquí. De hecho, entre 2008 y 2013 esta representó el 41,6 % de la inversión. En efecto, dos de los más importantes grupos bancarios marroquíes, el Attijariwafa y el Banque Centrale Populaire (BCP), se sumaron al *ranking* de las diez principales instituciones financieras de África en 2013⁴⁵.

Además, debido a su éxito y expansión, muchas de estas empresas marroquíes han adquirido un gran bagaje de conocimientos técnicos, operativos y estratégicos —el conocido como *know-how* empresarial— que ha aportado a Marruecos una ventaja competitiva gracias a su contacto directo permanente con otras empresas e instituciones africanas. En el ámbito de las telecomunicaciones es reseñable el caso de Maroc Telecom, pues es la principal empresa marroquí del sector que ha conseguido expandirse por otros países africanos y adquirir participaciones en otros operadores nacionales⁴⁶.

Por otro lado, hay que mencionar el caso de la Oficina Cherifiana de Fosfatos (OCP, por sus siglas en inglés) empresa estatal marroquí líder a nivel mundial con acceso exclusivo a la explotación y comercialización del 70 % de las reservas de fosfatos mundiales, que se encuentran en Marruecos, y que exporta a todo el mundo⁴⁷. Según el *African Economic Outlook 2017*, la empresa OCP es el quinto mayor inversor en África, y solo entre 2015 y 2016 dicha inversión ascendió a los 4200 millones de dólares⁴⁸.

⁴⁴ LOUW-VAUDRAN, Liesl. «La Expansión de Marruecos en África, impulsada por imperativos económicos», *Anuario Internacional CIDOB*, 2019. Disponible en: <http://anuariocidob.org/la-expansion-de-marruecos-en-africa-impulsada-por-imperativos-economicos/> (Fecha de consulta: 25 de febrero de 2021).

⁴⁵ ADRIAN RAYMOND, Paul. «Moroccan expands clout in sub-saharan Africa», *Aljazeera*, 15 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2014/4/15/morocco-expands-clout-in-sub-saharan-africa> (Fecha de consulta: 25 de febrero de 2021).

⁴⁶ SÁNCHEZ SERNEGUE, Carolina. «Marruecos puerta de África 2018». *ICEX España Exportación e Inversiones*, E.P.E., M.P., 26 de febrero de 2018, p. 20. Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2018781266.html?idPais=MA> (Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021).

⁴⁷ Información extraída de la página web oficial del grupo OCP. Disponible en: <https://www.ocpgroup.ma/>

⁴⁸ African Development Bank, OECD and United Nations Development Programme, 2017. *African Economic Outlook 2017 - Entrepreneurship and Industrialisation*. OECD Development Centre. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/aeo-2017-en> (Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021).

Conclusiones

Parece haberse puesto de manifiesto el interés de Marruecos por convertirse en un lugar de referencia gracias a los esfuerzos acometidos para desarrollar toda una serie de infraestructuras que han potenciado, facilitado y mejorado sus conexiones terrestres, marítimas y aéreas con vistas a aumentar el tránsito de personas y bienes comerciables, que ya le posicionan como un importante eje de comunicaciones en el norte de África.

Sin embargo, el empeño de Marruecos por llegar a ser una potencia en el continente ha implicado también vincularse a la mayor organización política de África, lo cual le servirá para tratar de promover sus intereses como nación ante el resto de países miembro. De igual manera, el hecho de haber reforzado sus relaciones en distintos ámbitos y estrechado vínculos económicos con otros países africanos ha hecho de Marruecos un actor continental relevante como mercado emergente.

En definitiva, en la nueva reconfiguración geopolítica del planeta, y en el marco de un continente que cada vez se muestra más activo y con más peso específico e interés a escala global como es África, parece que la apuesta de Marruecos por convertirse en una poderosa potencia regional va dando pasos firmes en esta dirección.

*Carla Villamayor García**
Graduada en Periodismo

54/2021

7 de mayo de 2021

Mayumi Yasunaga Kumano*

**La Media Luna boliviana como
factor de inestabilidad**

La Media Luna boliviana como factor de inestabilidad

Resumen:

Las crisis políticas que ha experimentado Bolivia desde principios del siglo XXI responden a la existencia en el seno del país de dos proyectos contrapuestos cuyas contradicciones se manifiestan tanto en el plano político como económico y social. La estabilidad del país de 2009 a 2019 ocultaba una profunda brecha entre dos bloques que acabarían chocando en el año 2019. La lucha por el poder entre estos proyectos ha sumido a Bolivia en dos ocasiones en el caos político, una durante el año 2008 y otra, la más reciente, en el año 2019.

Palabras clave:

Bolivia, Media Luna, Santa Cruz, Comité Pro Santa Cruz, América Latina, inestabilidad.

***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 Bolivian crescent as an instability factor

Abstract:

The political crises that Bolivia has experienced since the beginning of the 21st century stem from the existence within the country of two opposing projects whose contradictions manifest themselves on the political, economic and social levels. The stability of the country from 2009 to 2019 hid a deep rift between two blocs that would end up colliding in 2019. The power struggle between these projects has plunged Bolivia into political chaos on two occasions, once during 2008 and the most recent, in 2019.

Keywords:

Bolivia, Eastern crescent, Santa Cruz, Pro Santa Cruz Committee, Latin America, instability.

Introducción

Bolivia ha gozado desde 2009 a 2019 de una estabilidad política y económica que no había experimentado desde hace tiempo. En efecto, Bolivia entró al siglo XXI con una cadena de revueltas que pusieron en entredicho el modelo político, económico y social imperante en el país durante décadas. Las crisis políticas que ha experimentado Bolivia desde principios del siglo XXI responden a la existencia en el seno del país de dos proyectos contrapuestos cuyas contradicciones se manifiestan tanto en el plano político como económico y social. Aunque los años de Gobierno de Morales trajeron una relativa estabilidad favorecida por la bonanza económica generada por los ingresos de las materias primas, lo cierto es que esa estabilidad ocultaba una profunda brecha entre dos bloques que acabaría estallando en el año 2019. La lucha por el poder entre estos proyectos ha sumido a Bolivia en dos ocasiones en el caos político, una durante el año 2008 y otra, la más reciente, en el año 2019.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la fractura existente en Bolivia entre el oriente y el occidente y los efectos que ha tenido y puede tener sobre la estabilidad presente y futura del país. Con este fin, comenzará el artículo señalando la compleja configuración geográfica de Bolivia y su impacto en el desarrollo político, económico y social. El segundo epígrafe estará dedicado a conocer cómo se ha articulado y desarrollado el movimiento autonomista en el Oriente boliviano. A continuación, se describirán los planos en los que se plasma la fractura de la sociedad boliviana, lo que ha llevado a la creación de dos bloques de poder en el país, para, posteriormente, hacer un breve análisis de las crisis de 2008 y 2019. Finalmente, se hará una valoración de la situación actual del país tras los comicios de 2020 y 2021.

Los efectos de la geografía boliviana

La configuración geográfica de Bolivia ha supuesto, desde su independencia, un complejo desafío para el desarrollo político y económico del país. Situada en el centro de América del Sur, sufriendo la mediterraneidad impuesta tras la derrota en la guerra del Pacífico y con una orografía extrema, Bolivia ha tenido tradicionalmente serios problemas para crear una unidad nacional compacta. Como veremos más adelante, no solo la orografía ha sido un obstáculo para una articulación política del Estado; también

la heterogeneidad étnica y los contrastes entre las diferentes zonas del país han profundizado en las fracturas internas.

Bolivia posee un territorio con una superficie de 1 098 581 km², compartiendo fronteras con Brasil, Perú, Chile, Argentina y Paraguay. La configuración actual de Bolivia es el resultado de los acontecimientos políticos que sacudieron al país durante casi un siglo. De 1867 hasta 1935, Bolivia sufrió una amputación constante de su territorio, perdiendo casi un 50 % del territorio heredado de la Real Audiencia de Charcas en 1825. Todos y cada uno de sus vecinos fagocitaron, en mayor o menor medida, una parte de Bolivia, privándola de su acceso al mar y dificultando su acceso fluvial a las cuencas amazónica y platina.

De la configuración geográfica de Bolivia destacan dos elementos: un Altiplano andino, que ocupa en torno a un 40 % del territorio, donde se ha situado el centro de gravedad político y el económico hasta la segunda mitad del siglo xx; y la existencia de un vasto territorio en la parte oriental conocido como los Llanos que abarca casi un 60 % del país. Esta región de los Llanos se divide en una vertiente norte y noroeste que siente la influencia de la cuenca amazónica y de Brasil y una parte sur y sureste volcada hacia la cuenca del Plata. El centro de gravedad de Bolivia será, desde el acceso a su independencia, el Altiplano, gracias a su mayor potencia demográfica, a las riquezas mineras y su mayor proximidad a los puertos del Pacífico. La periferia oriental del país sufrió un abandono secular por parte del Estado central y solo a partir de la década de los 50 del siglo xx comenzó a integrarse política y económicamente en el conjunto del Estado¹.

Los estudios geopolíticos han visto en Bolivia una aberración geográfica cuya dispersión territorial en varias zonas geopolíticas ha sido el germen de la desintegración y amputación del Estado boliviano a lo largo del último tercio del siglo xix y del primer tercio del xx. Así, para Carlos Badía Malagrida, Bolivia no sería más que un conglomerado de territorios que «lejos de formar una unidad geográfica propiamente dicha, constituye un conglomerado de tres regiones naturales, distintas entre sí, y pertenecientes a otras tantas unidades con valor sustantivo propio: los Andes, la cuenca del Plata y la Amazonia»².

¹ ROCA, José Luis. *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz, 1999.

² BADÍA, Carlos. *El factor geográfico en la política sudamericana*. Madrid: Instituto Editorial Reus 1946, p 163.

Durante siglos, la población boliviana se concentró en las grandes ciudades del Altiplano —Chuquisaca (actual Sucre), Cochabamba, Oruro, Potosí o La Paz—, mientras que en el resto de territorios la escasa población favorecía la entrada de extranjeros que comenzaron a explotar las riquezas naturales bolivianas. Tal era la situación de Bolivia que José María Dalence llegó a señalar que «de esta superficie tan vasta, las tres cuartas partes a lo menos y sin disputa, las mejores y más fértiles, están despobladas e incultas»³. Esta debilidad demográfica en la periferia explica, junto con otras razones, las grandes pérdidas territoriales que sufrió Bolivia con Brasil o Chile. Las terribles consecuencias del secular abandono del territorio por las autoridades bolivianas tuvieron su punto culminante en la guerra del Pacífico, en la que Chile arrebató a Bolivia su única salida directa al mar, enclaustrando al país, marcando el devenir histórico y lastrando su desarrollo económico. La visión andinocéntrica de los sucesivos Gobiernos bolivianos generó una sensación de abandono en el Oriente que acabó construyendo una conciencia política e histórica fruto del aislamiento, iniciando una tendencia centrífuga en las regiones periféricas.

Junto con la escasa articulación política y económica del país, Bolivia ha experimentado a lo largo de los siglos una escasa o nula integración social. El país andino es muy diverso, destacando las etnias aymara y quechua en el Altiplano y la etnia guaraní en el este del país. La independencia del país no hizo sino enquistar las nocivas dinámicas sociales ya existentes durante la época colonial, lo que significó que la clase criolla siguiera dirigiendo el rumbo del país, imponiendo su voluntad y protegiendo sus intereses frente a una mayoría indígena que no tenía ningún tipo de conexión con el Estado. La inexistencia de un esfuerzo de construcción nacional integrador a nivel social y territorial por parte de las élites pasó una terrible factura al Estado boliviano y se manifestó en tendencias centrífugas en las regiones orientales, cuyas pulsiones han oscilado entre un autonomismo limitado y un claro independentismo. Estas erupciones disgregadoras se presentaron a lo largo del siglo XIX con limitados episodios de rebeldía, y adquirirán una creciente solidez a partir de la Revolución nacional de 1952, convirtiéndose desde ese momento en una poderosa fuerza política y económica cuyos intereses han desestabilizado en varias ocasiones al país.

³ DALENCE, José María. *Bosquejo estadístico de Bolivia*. Chuquisaca: Imprenta de Sucre 1851, p. 2.

La construcción de la Media Luna

Las turbulencias autonomistas en el Oriente boliviano comenzaron a finales del siglo XIX. A la rebelión de Andrés Ibáñez en 1876-1877 le sigue, en 1891, la denominada Rebelión de los Domingos, impulsada por Domingo Ardaya y José Domingo Ávila, que pretendieron establecer unos Estados Federales del Oriente, siendo ambas rebeliones aplastadas por las autoridades centrales. Sin embargo, el origen de un bloque liderado por Santa Cruz de la Sierra, acompañada por los departamentos de Tarija, Beni y Pando, podemos encontrarla en los primeros episodios de conexión de Bolivia con el mercado exterior.

Tras el pinchazo del primer boom protagonizado por la goma en las últimas décadas del siglo XIX, las autoridades orientales comienzan a exigir una mayor inversión por parte del Estado para conectar a Santa Cruz con el resto de Bolivia y con el exterior, con el fin de dar salida a las riquezas de sus tierras. En 1868, los cruceños ya redactaron un memorándum lamentando el estado en el que se encontraba la región, señalando que «el Departamento de Santa Cruz, no obstante, la inagotable exuberancia de su fecundo suelo languidece por la falta de vías de comunicación que lo pongan en fácil contacto con el mundo exterior»⁴. Los agravios hacia la población oriental se pusieron de nuevo de manifiesto con la redacción de otro memorándum en 1904 para promover la creación de un ferrocarril de Cochabamba a Santa Cruz. En este documento se exponía que «una larga y dolorosa experiencia de más de 70 años, nos ha persuadido de que los pueblos occidentales de la región andina, cuyos intereses son más o menos solidarios entre sí, no toman en cuenta los intereses y el progreso de los pueblos orientales»⁵. Las tensiones entre Santa Cruz y el poder central fueron aumentando paulatinamente, llevándose a cabo varias insurrecciones durante los años 20. Durante la guerra del Chaco, sobre la ciudad de Santa Cruz, en algunos momentos cercana al escenario de guerra, recayeron sospechas sobre su lealtad a Bolivia, existiendo una corriente política minoritaria a favor de aprovechar la guerra para independizar al territorio⁶.

⁴ Memorándum de 1868. Disponible en: <https://www.comiteprosantacruz.org.bo/documento/memorandum-1868/>

⁵ Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz de la Sierra. *Memorándum*, septiembre 1904. Disponible en: <https://www.comiteprosantacruz.org.bo/documento/memorandum-de-1904/>

⁶ PRUDEN, Hernán. «Santa Cruz de la Sierra: de campañas separatistas y proyectos integracionistas, entre las postrimerías y la posguerra del Chaco (1935-1939)». *RES GESTA*, n.º 54, 2018. Instituto de Historia. UCA Rosario.

La situación en el Oriente seguiría estancada hasta la llegada de la misión Bohan en 1942. El Plan Bohan pretendía conectar a Santa Cruz con el resto de Bolivia, desarrollar su industria y diversificar sus fuentes de crecimiento, mecanizar las explotaciones agrícolas a través de créditos y fomentar la exportación de la producción agropecuaria. No obstante, los proyectos del plan no podrán cumplirse hasta el año 1952.

En 1950 tiene lugar un hecho especialmente relevante para la articulación del movimiento oriental con la creación del Comité Cívico Pro Santa Cruz, que a partir de ese momento va a ser el pilar fundamental del poder político cruceño. No solo será importante el Comité a la hora de situar a un conjunto de instituciones y agrupaciones económicas bajo un mismo paraguas, también será clave a la hora de diseminar la idea de una «cruceñidad», es decir, una identidad separada del resto de Bolivia, basada en elementos históricos, económicos, étnicos, sociales y culturales⁷. Siete años más tarde se fundará la Unión Juvenil Cruceñista, calificado como el brazo armado del Comité. La primera actuación relevante de ambas instituciones tendrá lugar durante las «luchas del 11 %», que enfrentaron al presidente Siles Zuazo con el movimiento oriental. Estas se centraban en la obtención por parte del departamento de Santa Cruz del 11 % de las regalías obtenidas por la explotación de los yacimientos de hidrocarburos situados en la región. Las luchas cívicas continuarán hasta el año 1959 con la desmovilización política del Comité Cívico y de la Unión Juvenil Cruceñista.

Durante las siguientes décadas se producirá el despegue económico y demográfico de los departamentos orientales, fruto de las reformas y las inversiones en infraestructuras, que fomentaron la creación de un sector agroexportador fuertemente conectado con el exterior. El crecimiento de Santa Cruz tuvo lugar durante la dictadura de Banzer⁸, desde 1971 hasta 1978. El cambio económico operado en el territorio oriental de Bolivia en las tres décadas finales del siglo XX va a espolear al Oriente boliviano a repensar su lugar dentro de la estructura estatal. En efecto, Santa Cruz y el resto de departamentos orientales ven aumentar su peso económico dentro de la economía boliviana, haciendo que las regiones otrora olvidadas se conviertan en uno de los motores de la economía y estén cada vez más conectadas con los mercados internacionales. Actualmente, Santa Cruz representa el 32,6 % del PIB boliviano, mientras que el resto de los departamentos

⁷ Agrupaciones como la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) o la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO).

⁸ Nacido en el departamento de Santa Cruz.

de la Media Luna sumaría otro 11,5 % del PIB nacional⁹. Además de su importancia económica, Santa Cruz tiene también un importante peso demográfico y territorial al ser el departamento más poblado y más extenso. La progresiva transición hizo que el Comité Pro Santa Cruz y la dirigencia política y económica comenzaran a exigir una mayor cuota de autonomía y autogobierno para la gestión del llamado «modelo cruceño».

Junto con una mayor aspiración al autogobierno, Santa Cruz comenzó a desarrollar, a partir de los años 2000, un movimiento identitario «camba» que hunde sus raíces en la historia y que posee un componente cultural y biológico. Esta nación camba posee, según sus teóricos, un «origen español e indígena, con alguna que otra influencia de otras culturas; nación nueva que dio su propia respuesta al medio ambiente en que se desarrolló, Nación Camba, cultural o biológicamente hablando»¹⁰. En noviembre de 2000 se creará el Movimiento Autonomista Nación Camba, cuyas doce propuestas giran en torno a una mayor descentralización y autonomía para las regiones y departamentos de Bolivia. Para el Movimiento Nación Camba, el Oriente «constituye “la otra versión” de Bolivia y [...] aspira a lograr la autonomía radical de esta nación oprimida»¹¹.

Este interés por crear y dar forma a una nueva identidad y por una mayor autonomía va a coincidir con un escenario de creciente inestabilidad por el derrumbe del Estado y por la emergencia de movimientos sociales cuyo modelo es totalmente opuesto al preferido por el Oriente boliviano. A inicios del siglo XXI se producirá un ciclo de extrema inestabilidad en Bolivia que se inicia con la «guerra del agua» en Cochabamba, a la que siguieron los bloqueos a La Paz y la «guerra del gas». En este escenario de alta volatilidad política florecieron los movimientos sociales indigenistas encabezados por Evo Morales y por Felipe Quispe, que precedieron a la contundente victoria del primero en las elecciones de 2005.

La emergencia de los bloques

El pasado 19 de enero moría, en El Alto, Felipe Quispe, el Mallku, un referente de la lucha de los pueblos indígenas frente a lo que él consideraba la Bolivia blanco-mestiza

⁹ Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. *Estado económico y productivo del Departamento. Santa Cruz*. Disponible en: https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/BI_2309202096911_SantaCruz.pdf

¹⁰ GANDARILLA GUARDIA, Nino. *Observaciones y rectificaciones al Capítulo Primero de «Autonomías departamentales»*. Editorial Enfoques Juveniles, 1992.

¹¹ NACIÓN CAMBA. «Quiénes Somos». Disponible en: <https://nacioncamba.org/quienes-somos/>

que oprime a la población originaria. En su artículo «En Bolivia hay dos Bolivias» señalaba Quispe que «hay una Bolivia, muy reducida minoría colonial dominante, que vive mejor de los mejores. En cambio, la otra Bolivia de los indios no conoce todavía ese paradigma de “vivir bien”, o mejor dicho, ese “bien vivir”»¹².

A partir de los años 2000 tienen lugar en Bolivia dos fenómenos paralelos de construcción de bloques opuestos con proyectos contradictorios y cuyas diferencias se plasman en varios planos. Por una parte, el ciclo de inestabilidad que se abre con el progresivo deterioro del Estado boliviano fue el caldo de cultivo perfecto para los movimientos sociales indígenas que, aprovechando la contestación regional al modelo neoliberal, las estructuras sindicales existentes y su organización interna y el viento de cola de la llegada, a los Gobiernos de países latinoamericanos, de Gobiernos de tendencia izquierdista consiguieron imponerse en las urnas en 2005. Una vez en el poder, este movimiento indigenista dio al país un nuevo rumbo. La refundación del Estado boliviano, que pasó de ser un Estado nacional a otro plurinacional, la aplicación de políticas de refuerzo y apoyo a la población más desfavorecida, el mayor acceso a cuotas de poder de la población indígena, el nacionalismo identitario andino y un nuevo modelo económico con mayor presencia del Estado fueron algunos de los cambios estructurales operados en Bolivia desde 2005.

Con el fin de ver más claramente las contradicciones entre ambos modelos, vamos a separar sus diferencias en varios planos: En primer lugar, los modelos tienen un fuerte componente territorial cuyas líneas divisorias se sitúan en la división entre el occidente andino y las llanuras orientales y la división entre el campo y la ciudad. En segundo lugar, el modelo económico divide a los proyectos en uno en el que el comunitarismo y el Estado tienen un papel preponderante y otro en el que prima el capitalismo, la libre empresa y la no intervención del Estado. Finalmente, la última división se establece sobre el componente étnico predominante en cada bloque, entre la identidad «colla» del occidente andino y la identidad «camba» en el oriente llanero.

¹² QUISPE HUANCA, Felipe. «En Bolivia hay dos Bolivias». Disponible en: <https://jichha.blogspot.com/2019/12/en-bolivia-hay-dos-bolivias.html?m=1>

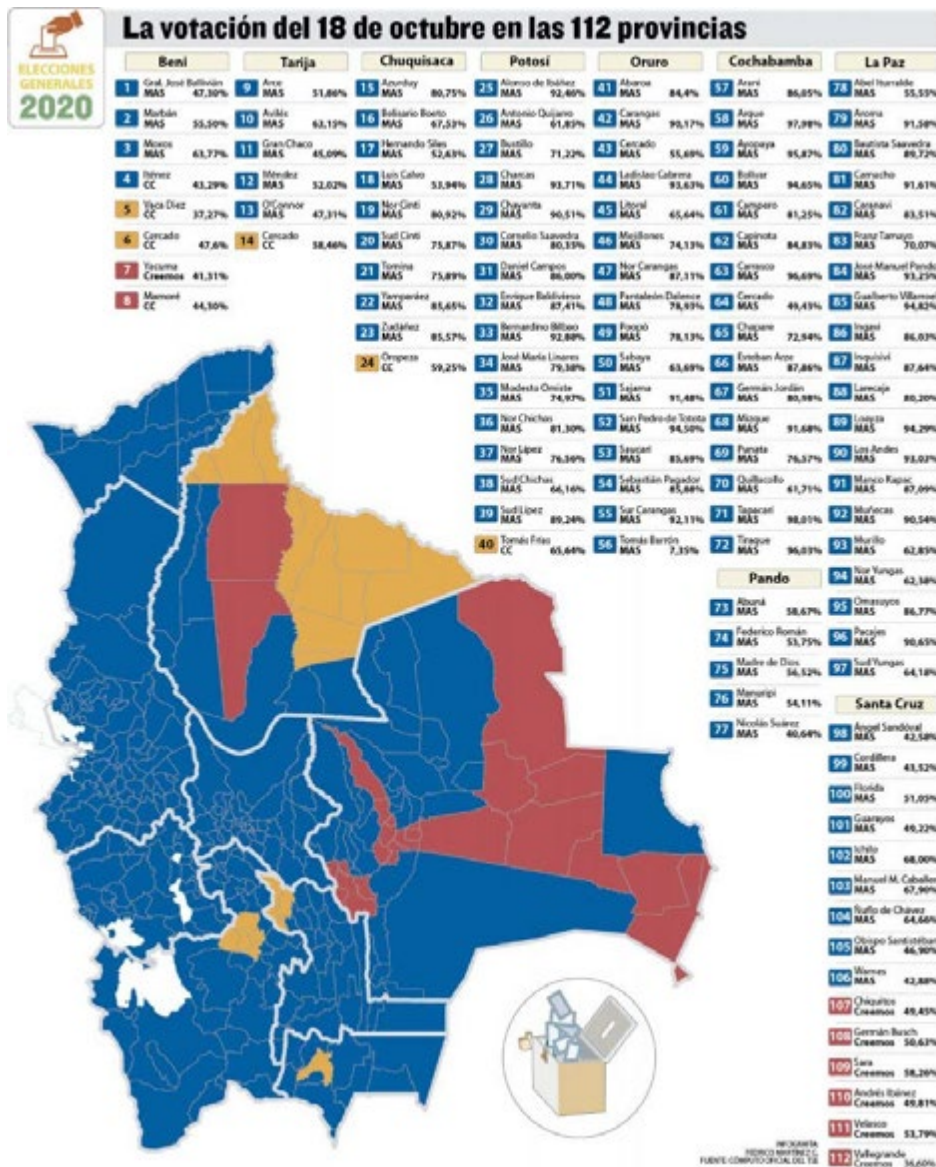


Figura 1. Mapa electoral de Bolivia, elecciones de 2020. Fuente. *La Razón*.

La división territorial se puede apreciar en los resultados electorales en los últimos años. Por ejemplo, en el referéndum nacional del 25 de enero de 2009 para la aprobación de la actual Constitución de Bolivia se produjo una clara diferencia entre los departamentos andinos y los orientales. Mientras que, en los primeros, el «sí» a la nueva Constitución alcanzó cifras entre el 64,91 % (Cochabamba) y el 80,07 % (Potosí), en los departamentos orientales ganó el «no» con cifras que iban desde el 56,66 % de Tarija hasta el 67,33 % de Beni. De la misma manera, en las últimas elecciones en las que

venció el candidato masista, Luis Arce, las regiones andinas siguieron siendo el pilar de la victoria del MAS. Por el contrario, el partido más identificado con el cruceñismo, el partido Creemos, liderado por Luis Fernando Camacho, obtuvo sus mejores resultados en dos de los departamentos de la Media Luna: en el departamento de Santa Cruz y en el de Beni¹³.

Con la llegada al poder del MAS, en 2005, el modelo económico boliviano dejó atrás al neoliberalismo, pasando a un modelo neodesarrollista en el que el Estado ha tenido un papel clave. Este estatismo se manifestó en la reversión de la privatización de los recursos naturales que tuvo lugar durante las décadas de 1980 y 1990 mediante una nacionalización de estos y un mayor protagonismo de YPFB¹⁴ en varios sectores como la exploración, el transporte y el almacenamiento de los hidrocarburos. El nuevo rumbo en la economía boliviana ha supuesto un renovado impulso del sector público en la economía mediante la promoción de la inversión pública y la expansión de la actividad de las empresas públicas como Boliviana de Aviación o la Corporación Minera de Bolivia. De la misma manera, el Estado ha sido un pilar esencial a la hora de otorgar tierras a comunidades indígenas y campesinas.

Evidentemente, este nuevo modelo económico no ha sido del agrado de una parte de la población y de las élites políticas y económicas orientales, cuyo proyecto se basa en el denominado «modelo de desarrollo cruceño», que ha sostenido durante décadas el crecimiento de la región, colocándola como uno de los motores económicos de Bolivia¹⁵. Este modelo liberal tiene sus raíces en el aislamiento de la región, que durante décadas ha tenido que encontrar en sus propios recursos y sus propias iniciativas las fuentes de su crecimiento. El emprendimiento privado e individual tiene en este modelo el protagonismo, limitando la participación del Estado en el mercado. Además, se trata de un modelo basado en la existencia del latifundio, cuya producción se vuelca principalmente al exterior, por lo que rechaza de plano tanto las nacionalizaciones de tierras y su reparto a pequeños campesinos como las restricciones a la exportación y los controles de precios.

¹³ Misión de observación electoral de la Unión Europea. INFORME FINAL Referéndum Nacional Constituyente 25 de enero de 2009. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2009/bolivia/pdf/eueom_bolivia_2009_final_report_es.pdf

¹⁴ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

¹⁵ Modelo de desarrollo cruceño. Disponible en: <https://www.comiteprosantacruz.org.bo/wp-content/uploads/2015/09/2.pdf>

Finalmente, el tercer plano de la discordia entre los bloques de poder tiene como eje el factor étnico. Sergio Antelo, expresidente del Comité Cívico, señaló en su obra *Los cruceños y su derecho de libre determinación*, que «Bolivia no es ni puede ser considerada unitaria ni uni-étnica, ya que fue (des)organizada sobre la base de dos pueblos pseudo-fundadores y antagónicos, que no fueron consultados: Los Qollas como los verdaderos ALTO-peruanos ubicados en la meseta andina a 4 mil metros sobre el nivel del mar, y el pueblo Camba de origen chaco amazónico y llanero y ligada por lazos culturales y por la historia, a las Provincias del Río de la Plata»¹⁶. La disputa entre el oriente y el occidente tiene un trasfondo de enfrentamiento entre la población indígena mayoritaria en el país y concentrada principalmente en la Bolivia andina y una población blanco-mestiza, la «Bolivia blancoide» del discurso de Quispe, predominante en las llanuras bolivianas. Para Ángel Sandoval, uno de los fundadores de Nación Camba, los habitantes del Oriente «constituyen una entidad social y etnohistórica de características propias, al ser todos los mestizos blancos y morenos que habitan el oriente boliviano, provenientes del cruce de indígenas y españoles»¹⁷.

Estas diferencias a nivel político y económico generaron una relación tensa entre el Gobierno central y las élites orientales, que temieron perder su posición y ver dañados sus intereses. La confrontación entre ambos bloques fue en aumento durante los primeros años del Gobierno de Evo Morales, alcanzando su punto culminante en 2008. Las disputas en torno al proyecto constitucional y las iniciativas legislativas del MAS para reducir los ingresos de los departamentos provenientes de la explotación de los hidrocarburos dieron argumentos a los líderes autonomistas orientales, encabezados por el presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, Branko Marinkovic, para iniciar una serie de referendos autonomistas contrarios a la Constitución. La situación derivó en una serie de paros en el Oriente y de choques violentos entre partidarios y detractores del MAS. El conflicto entre las regiones orientales y el Gobierno central alcanzó tal magnitud que para la resolución de la crisis se tuvo que recurrir a UNASUR. La crisis de 2008 fue un momento crítico para el Gobierno de Morales, del que salió reforzado, permitiéndole poner en marcha su nuevo proyecto constitucional con un amplio apoyo de la sociedad boliviana. La experiencia del año 2008 hizo que la Media Luna diera un paso atrás en

¹⁶ ANTELO, Sergio. *Los cruceños y su derecho de libre determinación*. Santa Cruz: Imprenta Landivar 2003, p. 139.

¹⁷ SANDOVAL RIBERA, Ángel (ed.). *La Nación Camba*. Santa Cruz, 2001, p. 7.

sus reivindicaciones, comprendiendo que el enfrentamiento directo con el Estado no era un cauce adecuado para sus reivindicaciones. Una parte de la élite oriental se embarcó en un proceso de distensión y de progresiva cooperación con el Gobierno de Morales. Esto respondía más a una alianza táctica para conseguir conservar su posición a la espera de una reorganización que a una verdadera reconversión política y económica¹⁸.

La estabilidad política y económica de Bolivia tras la crisis de 2008 vino acompañada de una mejora de los índices macroeconómicos y de los indicadores sociales. Sin embargo, dicha estabilidad enmascaraba serios problemas que no se habían resuelto. La situación política se comenzó a deteriorar a partir de 2016. Los resultados finales de la votación del referéndum constitucional de 21 de febrero fueron contrarios a los planes oficialistas al ganar la opción del «no» por un 51,3 % de los votos, cerrando así la puerta a una reelección de Morales. El «no» acabó imponiéndose en todos los departamentos de la Media Luna, siendo rechazado por el 60% en Santa Cruz, Tarija y Beni.

En 2017 el Tribunal Constitucional y en 2018 el Tribunal Electoral avalaron la candidatura de Morales y su vicepresidente Álvaro García Linera, abriendo la puerta a otra reelección¹⁹. Los esfuerzos del oficialismo y de Morales por aferrarse al poder terminaron por despertar a una parte de Bolivia que, a pesar del paso de los años, nunca acabó por sentirse cómoda con la dirección política y económica que tomó el país y con las transformaciones sociales acontecidas desde el año 2005. La jornada electoral de 2019 estuvo marcada por la acusación de fraude y la victoria de Morales no fue aceptada por la oposición, alegando fallos en la contabilización de los votos y otras irregularidades. La polarización llevó al país a un estado de confrontación social entre las organizaciones opositoras y las oficialistas, derivando en varias ocasiones en enfrentamientos entre grupos, bloqueos de carreteras, asalto e incendios de sedes de los partidos y de las oficinas electorales. Mientras, la misión de observación de la OEA señalaba su «profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares», y el Gobierno comenzaba a denunciar la existencia de un golpe apoyado por EE. UU. y Brasil.

¹⁸ ESPINOZA, Fran. *Bolivia: La Circulación de sus Élités (2006-2014)*. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País 2015

¹⁹ Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia 084/2017. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/buscador/\(S\(tojlg1hhrqgjijewmjb205mj\)\)/WfrJurisprudencia1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/buscador/(S(tojlg1hhrqgjijewmjb205mj))/WfrJurisprudencia1.aspx)

Desde Santa Cruz emergió Luis Fernando Camacho, presidente del Comité Pro Santa Cruz, una figura que consiguió liderar y mediatizar las protestas, dejando en un segundo plano al principal candidato opositor, Carlos Mesa. La presión de las protestas alentadas por el informe de la OEA sobre el posible fraude electoral, la pérdida del apoyo de organizaciones como la Confederación Obrera Boliviana, los sucesivos motines policiales y la sugerencia de las Fuerzas Armadas de que Morales dejase el poder acabaron con la salida del país de este. En el interior se creó un vacío de poder al producirse las dimisiones de Álvaro García Linera, Víctor Borda y Adriana Salvatierra²⁰. Finalmente, la posición de presidente de Bolivia recayó sobre Jeanine Áñez, la segunda vicepresidenta del Senado, en una sesión del Parlamento en la que el MAS no participó por su rechazo al que denominaban «golpe de Estado».

La asunción de la Presidencia de Bolivia por parte de la beniana Jeanine Áñez inició un proceso contrarrevolucionario para desmontar el aparato construido por el MAS desde el año 2005²¹²². Las iniciativas del Gobierno de Áñez en el ámbito interior supusieron un ejercicio de equilibrismo político mediante el cual se llevaron a cabo acciones para dar marcha atrás a algunas iniciativas del MAS (liberalización de exportación agrícolas, retirada de subvenciones a los hidrocarburos, cambios en ministerios y empresas públicas), pero también se dio continuidad a algunos de sus proyectos y programas con el fin de no enervar a un porcentaje elevado de la población que se beneficia de los mismos. En materia de política exterior sí que hubo un cambio radical al reposicionar al país fuera de la esfera de la izquierda latinoamericana mediante la salida del ALBA, la entrada en el grupo de Lima y el reconocimiento de Israel o de Juan Guaidó como presidente de Venezuela, entre otras iniciativas.

A pesar de la desmoralización del MAS durante las primeras semanas y el impulso que la revolución fomentada desde el Oriente había dado al Gobierno de Áñez, pronto se comenzaron a acumular los errores en el nuevo Gobierno (ataques a la bandera tradicional indígena o violencia policial). Uno de los más graves fue la candidatura de Áñez a las elecciones. Hay que recordar que una de las ideas del Gobierno era que, una vez desalojado el MAS del poder y privado de los instrumentos gubernamentales, la

²⁰ Vicepresidente, presidente del Congreso y presidenta del Senado, respectivamente.

²¹ MOLINA, Fernando. «Bolivia: ¿golpe o (contra)revolución?», noviembre de 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/bolivia-golpe-o-contrarevolucion/>

²² MAMANI RAMÍREZ, Pablo. *Wiphalas, luchas y la nueva nación. Relatos, análisis y memorias de octubre-noviembre de 2019 desde El Alto, Cochabamba y Santa Cruz*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/16622-20201119.pdf>

hegemonía «masista» estaba condenada a desaparecer. Con esta premisa, la unidad de las fuerzas que habían derrocado a Morales comenzó a resquebrajarse al dividirse el voto en varios candidatos. Desde Santa Cruz, Camacho se presentó como aquel que expulsó a Morales y que garantizaría una Bolivia sin el MAS. Una vez que Santa Cruz se decantó por la opción cruceñista de Camacho, la candidatura de Carlos Mesa estaba tocada de muerte. Los casos de corrupción y el duro golpe de la crisis provocada por el coronavirus acabaron por derrumbar la imagen de un Gobierno que no pudo construir un relato y un proyecto político alternativo al MAS. Las elecciones de octubre de 2020 devolvieron al poder a un MAS que supo reconfigurarse y aprovecharse de la multitud de errores del Gobierno interino.

El futuro de Bolivia

Los acontecimientos que han tenido lugar en Bolivia desde finales de 2019 son fruto de la complejidad y heterogeneidad del país, de la sociedad boliviana, y generaron unas turbulencias que parecían haber quedado sepultadas tras el periodo de estabilidad abierto tras la crisis de 2008. A pesar de que se haya vuelto a una normalidad democrática tras el ciclo electoral de 2020 y 2021, lo cierto es que los factores que han creado la fractura analizada en el presente artículo siguen presentes, y las medidas tomadas por los Gobiernos de Áñez y de Arce, más que reducir, han ampliado la brecha de la sociedad boliviana²³.

Tanto las elecciones presidenciales de 2020 como las subnacionales de 2021 han demostrado la continuidad de un modelo político caracterizado por la existencia de dos bloques incapaces de llegar a acuerdos duraderos por las contradicciones anteriormente mencionadas y por la incapacidad de cualquiera de los bloques para instaurar una hegemonía definitiva sobre el otro, lo que va a enquistar de forma crónica la inestabilidad en el país. La detención preventiva de la expresidenta Áñez y de varios de sus ministros, acusados de dar un golpe de Estado en 2019, no va a hacer sino imposibilitar cualquier acuerdo entre las distintas formaciones políticas para aminorar la polarización de la sociedad.

²³ «Comité cívico convoca para este lunes a una protesta contra las persecuciones», *El Deber*. Disponible en: <https://eldeber.com.bo/santa-cruz/comite-civico-convoca-para-este-lunes-a-una-protesta-contra-las-persecuciones> 224257

La oposición al MAS, derrotada en las urnas, ha decidido, al igual que en 2008, volver a hacerse fuerte en sus feudos regionales y en las grandes ciudades. Prueba de ello es la victoria de Iván Arias en La Paz y de Luis Fernando Camacho y su plataforma Creemos en la elección a la gobernación de Santa Cruz. Su victoria va a ser, seguramente, un primer paso para su postulación como candidato presidencial en las próximas elecciones. De esta manera, la Media Luna va a tener en la figura de Camacho a un referente. Sin embargo, a pesar de la victoria en primera vuelta de Camacho, la oposición tiene un camino muy difícil por delante. Primero, por la inexistencia de una estructura nacional, ni por parte de Comunidad Ciudadana ni por parte de Creemos, que pueda hacer frente a un MAS bien asentado en todo el territorio nacional. En segundo lugar, queda por ver si el liderazgo de Camacho se limita a ejercer su influencia en Santa Cruz y el resto de la Media Luna, o si es capaz de articular y construir un proyecto nacional lo suficientemente atractivo como para atraer a una importante masa electoral. Sea como fuere, el Oriente boliviano va a continuar siendo un foco de inestabilidad para el Gobierno nacional en la medida en que posee los medios necesarios, como ya ha demostrado en 2008 y en 2019, para poner contra las cuerdas a La Paz.

Por su parte, el presidente Luis Arce se enfrenta a un escenario de por sí muy complejo. La pandemia de la COVID-19 ha hecho que su posición sea aún más delicada por el notable impacto que la crisis está teniendo en Bolivia y, en general, en América del Sur. Aunque la lucha contra la pandemia se lleve toda la atención, lo cierto es que el gran desafío del Gobierno boliviano será encontrar un cauce a través del cual cerrar la fractura existente en el país, puesto que ningún bloque va a poder gobernar mediante el perpetuo arrinconamiento del contrario. De seguir así, la política boliviana se encontrará sumida en un continuo vaivén de revueltas de uno y otro signo, con un severo impacto en el sistema democrático.

*Mayumi Yasunaga Kumano**
Abogada

55/2021

10 de mayo de 2021

Antonio Ruiz Benítez*

¿Hacia una reforzada identidad europea?

¿Hacia una reforzada identidad europea?

Resumen:

Es un secreto a voces que Europa no pasa por sus mejores momentos. Acuciada tanto interna como externamente por la amenaza de una crisis global sin precedentes, la identidad europea se resiente.

Tras los cuatros años de Administración Trump, en los que las tensiones entre tradicionales aliados se han visto magnificadas, la llegada al poder del presidente Biden parece haber llenado de esperanza a la Unión Europea. Sus promesas de un regreso norteamericano al liderazgo mundial, así como sus pretensiones de un nuevo impulso al multilateralismo, parecen haber dado algo de aire a una Europa a punto del colapso.

¿Pero será esto una situación coyuntural o quizás el punto de partida para un regreso de la Unión a ese papel preponderante en el contexto mundial del que parecía haber desaparecido? ¿Será esta la oportunidad que Europa necesitaba para reafirmar su identidad?

A lo largo de este artículo trataremos de analizarlo.

Palabras clave:

Unión Europea, crisis, identidad, tensiones internas, oportunidad, futuro.

***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.

Towards a reinforced European identity?

Abstract:

It is an open secret that Europe does not go through its best moments. Harassed both by internal and external tensions over the outcome of an unprecedented global crisis, European identity resents.

After the four years of the Trump administration in which tensions between traditional allies have been magnified, President Biden's coming to power seems to have filled the EU with hope. His promises of an American return to world leadership, as well as his pretensions for a new impetus to multilateralism seem to have given some air to a Europe about to collapse.

But will this be a conjunctural situation or perhaps the starting point for a return of the Union to this leading role in the global context from which it seemed to have disappeared? Will this be the opportunity Europe needed to reaffirm its identity?

Throughout this article we will try to analyze it.

Keywords:

European Union, crisis, identity, internal tensions, opportunity, future.

Introducción

La victoria del candidato demócrata en las pasadas elecciones norteamericanas del 3 de noviembre, tras un controvertido proceso electoral y una no menos convulsa investidura, parece haber acabado con el mandato del presidente Trump, lo que, sin duda, marcará una nueva orientación en las relaciones de los EE. UU. con sus aliados.

Desde su fulgurante desembarco en la Casa Blanca, el presidente Biden ha establecido un nuevo rumbo para la política exterior norteamericana; el ya famoso *America is back* de Biden, frente al reiterado *America first* de su antecesor, podría significar una nueva era en las relaciones con un aliado tan necesario como necesitado del soporte vital que siempre le ha proporcionado el hermano mayor norteamericano a lo largo de la historia, como es Europa.

Pero ¿hasta qué punto esta nueva situación puede ser beneficiosa para la UE o, por el contrario, significará una nueva vuelta a la dependencia de los EE. UU.? ¿Es el momento de que Europa empiece a pensar en iniciar su camino de manera independiente como verdadera potencia que compita con los nuevos centros de poder? ¿Es necesario, en fin, buscar la tan ansiada autonomía estratégica europea?

A lo largo de este artículo trataremos de analizar estas y otras cuestiones y de presentar algunas conclusiones sobre las mismas.

El papel europeo en el contexto global

La UE está sufriendo quizás uno de los momentos más delicados desde su fundación. La aparición de movimientos centrífugos de euroescépticos, el *brexit*, la crisis sanitaria y económica como consecuencia de la pandemia motivada por la COVID-19 o las diferencias de criterio en múltiples aspectos entre los Estados miembros, son factores de tensión interna que amenazan seriamente su cohesión.

Europa no es, además, ajena a la crisis global que afecta al mundo. A las ya mencionadas sanitaria y económica, se une una verdadera crisis social, financiera y política, evolucionando peligrosamente hacia un auténtico déficit de valores, lo que está provocando, a la postre, una profunda crisis de identidad.

En el seno de la UE se ha ido formando una peligrosa y creciente corriente de escepticismo que no es el mejor camino, no ya para el fomento de la cohesión entre

Estados miembros, sino para el inicio de un itinerario quizá de no retorno, justo en la dirección contraria al concepto de una Europa más unida.

A todo ello se une un importante descrédito institucional de las democracias representativas, que afecta fundamentalmente a la confianza que a lo largo de los años se ha venido depositando por parte de los europeos en sus instituciones, en las que parecen ahora no verse plenamente representados.

Los acontecimientos recientes podrían haber dado alas a estos grupos de euroescépticos que parecen cargados de razones ante la falta de eficacia de las instituciones comunitarias para gestionar una crisis de la envergadura de la que estamos viviendo.

Autonomía en un mundo global, ¿para qué?

América parece querer volver con más fuerza que nunca al papel de líder mundial, y lo ha hecho precisamente debutando en el gran escaparate de las relaciones internacionales a través de su participación en un foro de seguridad internacional que algunos analistas han tildado como el «Davos» de la política de seguridad y defensa.

La conferencia de seguridad de Múnich, celebrada recientemente, ha escenificado la nueva postura de los EE. UU. «América ha vuelto» ha sido el mensaje principal que ha lanzado su nuevo presidente en una aparición rutilante, en la que ha insistido reiteradamente sobre la renovación de la implicación rotunda de la nación hasta ahora más poderosa del planeta, con el compromiso global firme que parecía haberse abandonado durante la época de su antecesor, el presidente Trump.

En una clara alusión a las iniciativas de su antecesor, se ha comprometido a no mirar atrás, en un intento de suavizar las tensas relaciones que Donald Trump mantuvo con sus socios europeos, todo ello en un clima de distensión y franca camaradería en el que ha primado un claro mensaje de «manos tendidas» tratando de remediar lo que parecían brechas insalvables entre los dos bloques.

Para ello, no ha dudado en afirmar que la alianza entre Europa y EE. UU. es y debe continuar siendo la piedra angular de todo lo que deseamos conseguir en el siglo XXI, igual que lo fue en el siglo XX. Su idea fuerza principal en este sentido ha sido la

necesidad del regreso a las relaciones multilaterales, frente al aislacionismo propugnado por su antecesor.

Pero ¿hasta dónde puede considerarse esta propuesta como una ruptura con el planteamiento anterior? ¿Es realmente esta relación tan necesaria para los EE. UU.? ¿Cuál será el papel de una Europa sumida en múltiples interrogantes y controversias como aliado preferente de América?

Sin duda, el cambio de rumbo de la Administración Obama en su política exterior, haciendo pivotar su centro de gravedad hacia Oriente, mostró una clara tendencia a ir soltando lastre de su vínculo europeo, circunstancia que se vio profundamente agravada por la política de Trump, marcada por el *America first* y su contumaz aislacionismo, cuando no la política de continuos reproches a sus aliados en relación con su aportación financiera a la OTAN o su política económica agresiva de aranceles hacia productos europeos, que no han hecho más que debilitar la relación en todos los campos.

¿Por qué este cambio de rumbo radical en la política norteamericana? Tal y como apunta Sánchez Herráez, «este vacío geopolítico generado por EE. UU. tras su retirada, tiende a ser llenado por otras potencias emergentes: la renacida Rusia de Putin, una China en ascenso imparable o un Irán que aspira claramente al liderazgo del complicado tablero musulmán. Estados Unidos, hasta ahora, ha liderado un claro proceso de repliegue sobre sí mismo y la UE, quizá debido a múltiples factores ya apuntados de carácter interno, no parece por sí sola que vaya a poder constituirse en el referente mundial de organización supranacional que el necesario liderazgo mundial necesita»¹.

Por todo ello, y si quiere volver a ser preponderante en el mundo, EE. UU. necesita claramente a Europa tras haber constatado que no es suficiente con su único poder para hacer frente a las potencias que le hacen sombra y a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre ellos en el contexto internacional.

China

Para EE. UU., el enemigo a batir es claramente China. En su intervención en la conferencia de seguridad, el presidente Biden, llamó a filas a sus aliados europeos alertándoles sobre el peligro de su oponente poniendo de manifiesto que debemos

¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Era COVID: ¿Un nuevo paradigma de seguridad?*. IEEE.

prepararnos para una competición estratégica a largo plazo frente a China, para lo que habrá que enfrentarse a los abusos económicos y a las acciones coercitivas del Gobierno chino, que ponen en peligro los cimientos del sistema económico internacional.

Tras unas décadas de política de autocontención y no agresividad, evitando confrontaciones o conflictos que pudieran ser interpretados como un intento de regreso a un nuevo imperialismo chino, la llegada al poder de los nuevos dirigentes, encabezados por Xi Jinping, ha provocado un giro radical a la política exterior y económica del país, como manifestación de su palpable intención de volver a ser algo más que una mera potencia asiática para convertirse en una superpotencia mundial.

Ese cambio de orientación se ve avalado por su política de defensa, en la que se observa una palpable mutación de su papel eminentemente terrestre a un incremento del poder naval, el control de las rutas marítimas y del ciberespacio, para proyectar sus capacidades no solo hacia el océano Índico, sino también hacia el Pacífico, tradicionalmente de dominio norteamericano.

Finalmente, no debemos obviar su política económica, en la que a pesar de las reticencias que levanta su sistema bancario, debe tenerse en cuenta que es el país principal acreedor de los EE. UU. y ello le confiere una ventajosa posición de fortaleza frente al resto de la comunidad internacional.

Rusia

El presidente norteamericano ha hecho también especial mención a las relaciones con Rusia en términos que no se apartan mucho de los que empleaba su antecesor, al expresar que el Kremlin ataca nuestras democracias y trata de debilitar nuestros sistemas de gobierno, en una clara alusión a las campañas dirigidas a distorsionar la opinión pública mediante acciones de desinformación o ciberataques que claramente llevan la huella rusa, a pesar de que estos lo han negado sistemáticamente, tanto en los EE. UU. como en Europa.

Además, y en un claro intento de lanzar un embate por debajo de su línea de flotación, ha acusado de forma abierta a Moscú de intentar corromper los sistemas occidentales.

Tras la caída del muro de Berlín, y el desmembramiento de la URSS, la nueva Rusia heredera de su pasado ha intentado desde la llegada al poder de Putin hace ya casi

veinte años, reconstruir sus cimientos y volver a colocarse a la cabeza de las potencias mundiales que le permita competir de nuevo con su tradicional oponente. Para el gigante euroasiático, es esencial mantener su perímetro de seguridad, muy deteriorado con el cambio de bando de los países del Pacto de Varsovia y su acercamiento a la OTAN y la UE. De ahí que su actual presidente haya manifestado que «la caída del Muro de Berlín, el desmoronamiento de la Unión Soviética y el cambio de bando de los antiguos países europeos sometidos, hoy miembros de la Unión Europea y de la OTAN, es la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX».

Los recientes conflictos de Georgia, Chechenia, Ucrania o Crimea, así como la agresión cibernética a Estonia en 2007, no son más que un intento manifiesto de mantener el Cáucaso bajo su control, para lo que no ha dudado en poner en marcha estrategias híbridas que, sin llevarle a traspasar el peligroso umbral del conflicto armado declarado, le han hecho alcanzar los ambiciosos objetivos que se había marcado en esta zona de interés vital para Europa.

Además, no deben perderse de vista las complejas relaciones de Rusia con Irán y Turquía en Oriente Medio, así como su lucha contra el yihadismo, en el que tiene marcado interés al albergar regiones pobladas mayoritariamente por musulmanes en sus vastos territorios.

Por lo tanto, pese a que Rusia no pueda ser considerada en puridad actualmente como una potencia global, si lo es a nivel regional y precisamente en el área de influencia europea, en nuestra región.

Irán

Sin duda, uno de los aspectos más controvertidos de la política internacional actual son las relaciones que la comunidad occidental mantiene con Irán.

Lo que parecía uno de los logros más exitosos en materia de prevención con la firma del acuerdo nuclear (JCPOA, por sus siglas en inglés), tras arduas negociaciones entre Irán, EE. UU., China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania en Viena (Austria) el 14 de julio de 2015, se ha convertido en uno de los puntos de fricción más importantes en el amplio capítulo de desencuentros mundiales.

El pacto contemplaba levantar las sanciones económicas a Irán a cambio de que limitara su polémico programa de energía atómica que las potencias internacionales temían podría usar con la finalidad de crear armas nucleares. La retirada unilateral del acuerdo por parte de la Administración Trump, alegando el posible empleo de la tecnología para su uso en el desarrollo de misiles balísticos nucleares, ha sido muy controvertida.

A pesar de que en la actualidad, por parte norteamericana, se ha observado una buena predisposición inicial de la Administración Biden a evitar un colapso del JCPOA, la situación parece haberse estancado en un peligroso punto muerto del que ni Washington ni Teherán parecen estar dispuestos a salir por sí solos.

Frente a esta situación de estancamiento, Europa está llamada a adquirir un papel protagonista como mediadora para tratar de desbloquear esta situación. Su posición debe pasar por tratar de volver a reactivar el JCPOA y de retomar una posición de confianza entre ambos rivales, manteniendo líneas de contacto independientes que permitan acercar posturas y, finalmente, poder sentar de nuevo a la mesa a ambas partes, para lo cual el tiempo es esencial. La campaña para elegir a un nuevo presidente en Irán comenzará a mitad de abril, finalizando el 18 de junio, lo que en agosto podría producir un cambio sustancial en la política exterior del país asiático, y no sería el mejor momento para tratar de volver las aguas a su cauce en una materia tan delicada como el equilibrio nuclear en la zona.

Cambio climático

La conferencia de Múnich ha servido también para escenificar otra de las grandes apuestas de la Administración Biden: el retorno de los EE. UU. al acuerdo sobre el cambio climático de París, del que también Trump se retiró de manera unilateral en noviembre de 2017, tras ganar las elecciones electorales a la presidencia del país.

Las promesas del presidente Biden sobre este aspecto parecen contar con el refrendo de su política, por lo tanto, suponen un compromiso con sus aliados más allá de lo que podría ser una mera declaración de intenciones.

De materializarse, este nuevo posicionamiento de la Administración Biden será una buena noticia para la UE, que, desde que la nueva Comisión Europea tomó posesión en 2019, ha apostado claramente por una Europa más verde y sostenible.

El efecto *brexit*

La salida del Reino Unido de la UE ha puesto fin a una relación de más de cuarenta años. Aunque, desde el principio de su fundación, los británicos se han considerado a sí mismos como un «socio distante», no es menos cierto que su salida, tras unas tortuosas negociaciones, va a significar a buen seguro un antes y un después en la estructura y cohesión de la organización europea.

Muchos analistas se plantean el papel del Reino Unido como nexo entre Europa y los EE. UU. en materia de seguridad. Por un lado, los hay que defienden la vigencia de aquel como garante del tan denostado vínculo transatlántico en materia de seguridad y defensa, papel que el propio Johnson ha resaltado durante la cumbre de Múnich al presumir de su inversión en defensa cómodamente por encima del 2 % de su PIB, cifra exigida por la Administración Trump a todos los miembros de la OTAN.

Pero otros, y no son pocos, establecen que la salida del Reino Unido de la UE ha abierto canales que con su presencia habrían sido más difíciles, dada la tradicional postura británica de «oponerse a casi todo», pero también ha puesto de manifiesto el peligroso camino hacia la pérdida del equilibrio de poderes, reforzando el peso específico del eje francoalemán.

Lo que sí es cierto es que en este contexto geopolítico multipolar e inestable, una UE sin el Reino Unido representa una Europa más débil, siendo también aplicable esta premisa a la inversa.

Ante este panorama geopolítico, en el que únicamente se han destacado los aspectos más relevantes, ¿se abre una buena ventana de oportunidad para que Europa pueda aspirar a cierto liderazgo mundial? ¿Es el momento adecuado para pugnar por alcanzar su tan ansiada autonomía?

¿Qué tipo de autonomía?

Según Josep Borrell, alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, «el concepto de seguridad estratégica acuñado para la UE en el ámbito de la industria de defensa y que durante un largo periodo se redujo a cuestiones de seguridad

y defensa, debe hacerse extensivo a nuevos ámbitos de naturaleza económica y tecnológica»².

Sin embargo, esta afirmación, que parece obvia, ha provocado y provoca una amplia disensión entre los partidarios de lograr esa plena autonomía como una manera de recuperar el espacio político frente a Estados Unidos, consecuencia reciente de los desencuentros tras el mandato del presidente Trump, y los que propugnan lo contrario precisamente para no provocar un mayor distanciamiento del gran aliado norteamericano.

Quizá la definición más acertada de autonomía estratégica, o lo más próximo a ella, podría extraerse de las conclusiones del Consejo Europeo de noviembre de 2016, estableciéndose como: «La capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios, siempre que sea posible».

Como puede observarse, una definición suficientemente ambigua para dar pie a todo tipo de interpretaciones. Es evidente que, si Europa quiere aspirar a ser una potencia global que pueda competir con los EE. UU., China y Rusia, debe disponer de una capacidad adecuada, de una autonomía; pero, dando esta premisa por sentada, no es menos cierto que esa necesidad no es percibida de la misma manera por todos los Estados miembros.

También, según Borrell, esa necesidad de autonomía se hace cada vez más necesaria en un mundo global y en constante evolución, en el que el peso de Europa ha ido en constante disminución, con un desplazamiento evidente del centro de gravedad mundial hacia Asia, añadido al riesgo motivado por el incremento de tensiones y conflictos en el flanco sur europeo.

Pero, sin duda, esa autonomía estratégica anhelada en el seno de la UE debe materializarse en multitud de ámbitos, algunos de los cuales pasamos a analizar.

Económico

Desde el primer momento, tras su composición en 2019, la UE abogó por una Europa más sostenible, verde y digital, con una apuesta decidida mediante una inversión de 1,8 billones de euros para los próximos siete años.

² BORRELL, Josep. «Por qué es importante la autonomía estratégica europea», *Real Instituto Elcano*, 23 de diciembre de 2020.

Otro de los indicadores que nos llevan a identificar un claro intento de alcanzar esa ansiada autonomía se patentiza en el reciente acuerdo sobre inversiones alcanzado con China, como una forma de reducir la dependencia económica europea en relación con EE. UU.

La pérdida de pujanza económica europea en lo que va de siglo ha sido palpable en multitud de ámbitos. El declive constante de la participación europea en las cadenas económicas internacionales ha pasado de ser de un 27 %, en el año 2000, a no alcanzar el 15 % en la actualidad, íntimamente ligado a un incremento de presencia china.

Sin duda, una referencia de peso para analizar algunos indicios de esta incipiente autonomía económica es el acuerdo suscrito a finales de 2020 entre la UE y China, CAE (Comprehensive Agreement on Investments), que pretende liberalizar las inversiones entre ambos bloques. Si bien debe reconocerse que puede ser considerado como un avance que, a buen seguro reequilibrará las relaciones UE-China, no es menos cierto que puede ser también interpretado desde el punto de vista norteamericano como un gesto de alejamiento de la consolidada relación con sus socios europeos, basada en la tradicional pujanza estadounidense. Desde el punto de vista chino, el acuerdo se percibe como un importante éxito político, en su afán de separar a Europa de EE. UU., lo cual sería un logro considerable.

A este acuerdo hay que añadir los que la UE ha cerrado últimamente en materia de libre comercio con Japón, Canadá, Singapur o México, a los que a buen seguro habrá que añadir otros con MERCOSUR, Australia y otros países asiáticos, dirigidos a reequilibrar la posición europea en los diferentes mercados internacionales, de manera que se estabilicen los intereses de las empresas y ciudadanos europeos, mediante acuerdos que favorezcan la posición económica de la Unión.

En relación con los EE. UU., la actitud europea debe pasar, sin duda, por tratar de reactivar el Tratado de Libre Comercio (TTIP, por sus siglas en inglés), que debería estabilizar y reforzar la economía transatlántica.

Tecnológico

La nueva Comisión Europea ha establecido una hoja de ruta claramente comprometida con la ciencia y la innovación en materia tecnológica.

De los diversos programas que se van a poner en marcha en el espectro 2021-2027 destaca el denominado Horizonte Europa, que, con una inversión de casi 90 000 millones de euros, financiará tres grandes pilares: la ciencia excelente, la ciencia e innovación aplicada a los grandes retos de nuestra sociedad y, finalmente, la innovación en nuevos sistemas y ecosistemas, todo ello basado en los esfuerzos encaminados a crear un espacio europeo de ciencia e innovación y a fomentar la difusión del conocimiento a todos los países de la Unión.

Otra vía para financiar la ciencia y la innovación digna de mención se desarrollará a través de los programas estratégicos nacionales y regionales que en el periodo 2014-2020, movilizarán un total de 65 000 millones de euros para desarrollar estrategias de especialización inteligente con el claro objetivo de singularizar regiones en áreas de innovación industrial en las que se puedan alcanzar ventajas competitivas.

Político

Cualquier proyecto político de futuro que se pretenda establecer en la UE debe pasar indefectiblemente por la integración. El camino debe conducirnos sin duda hacia el difícil logro de un modelo federal, que logre alcanzar los objetivos que se establezcan, no solo en el ámbito económico, sino también en el social, el político y el de cooperación en materia de seguridad, de justicia y policial. En una palabra, un proyecto político que consolide los tres pilares sobre los que se sustentó la creación de la UE.

Sanitario

A partir de la Segunda Guerra Mundial, en términos generales, las condiciones sanitarias globales fueron mejorando; las organizaciones internacionales surgidas en el ámbito sanitario experimentaron un auge considerable que, sin embargo, decreció paulatinamente con la globalización y la crisis de 2007-2008, derivando hacia una pérdida progresiva de confianza de la ciudadanía en los organismos supranacionales y en su consiguiente capacidad de gestión.

Este deterioro ha llegado al culmen con la crisis del coronavirus. Durante la denominada «primera ola», el desconcierto fue tal que la ansiedad de los países por hacerse con productos que ayudaran a combatirla (mascarillas, geles, respiradores, medicamentos o

guantes) provocó un verdadero «mercado persa» como consecuencia del aumento de la demanda habitual, mientras los contagios crecían de manera exponencial y el número de fallecidos se disparaba, ante la inoperancia y la falta de coordinación de las organizaciones internacionales, y entre ellas la UE.

Sin embargo, una vez aparecidas las primeras vacunas, Europa parece haber aprendido la lección, y su postura conjunta en el proceso de adquisición y reparto de estas ha permitido, entre otras circunstancias, poder hacer frente a los constantes incumplimientos de las multinacionales farmacéuticas a la hora de su fabricación y puesta a disposición de los usuarios.

Sin duda, el camino futuro pasa, por un lado, por reducir la dependencia exterior en la fabricación de productos esenciales para combatir este tipo de pandemias, fomentando la fabricación interna de las mismas; y, por otro, por establecer una política sanitaria común que permita hacerles frente con la necesaria coordinación y cohesión.

En seguridad y defensa

Desde la implosión de la URSS, con el consiguiente debilitamiento del bloque prosoviético, la relación UE-EE. UU. se ha ido deteriorando progresivamente hasta el punto de que, más que tradicionales aliados, ambas partes han llegado a verse como un enemigo más a batir en este complejo mundo global.

Durante este periodo se ha llegado a forjar incluso una identidad de seguridad y defensa europeas al margen de la OTAN, materializada en la denominada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

A pesar de que las relaciones OTAN-UE han sido históricamente de concordia, con un marcado perfil de pertenencia a ambas organizaciones de la mayoría de los países de la Unión, y aunque en este momento ningún país europeo parece cuestionar la estabilidad de la OTAN como instrumento de defensa colectiva, cada vez son más las voces que se alzan en el seno de la UE apoyando una identidad colectiva de defensa con suficiente entidad.

En ese sentido, en la agenda 2019-2024 de la UE aparecen como objetivos prioritarios el establecimiento de una cooperación más fluida con la OTAN y un estrecho diálogo con la nueva Administración Biden, pero sin renunciar a una plena autonomía que le permita

disponer de capacidades militares creíbles, aumentando su capacidad operativa y reforzando además su potencial en ciberdefensa.

Aunque la vieja aspiración de disponer de un Ejército europeo parece lejana, lo que sí parece cierto es que la UE parece decidida a alcanzar capacidades propias que le permitan hacerse patente en el ámbito internacional de defensa, y que deben pasar, sin duda, por la asunción de mayores responsabilidades en materia de seguridad.

La nueva disposición de la Administración americana para restablecer el vínculo transatlántico con sus aliados parece marcar una era completamente distinta a la establecida por el presidente Trump, pero ¿será esto una situación coyuntural o volverán las aguas a su cauce estructural cuando la corriente «aperturista» norteamericana pierda pujanza?

La respuesta no es fácil. No cabe duda de que Europa sigue siendo dependiente en materia de seguridad y defensa de su principal proveedor, EE. UU., y que las demandas de estos están encabezadas por una mayor implicación europea en materia de gastos de defensa, requerimiento que ha sido contestado por los europeos con iniciativas de inversión en el marco de la PESC, que apuntan a un intento de alcanzar una cierta independencia estratégica. Pero ese margen de autonomía no parece que deba producirse en el marco de un alejamiento entre la OTAN y los EE. UU., aunque en el seno de la propia UE se empiecen a atisbar dos posturas bien diferenciadas entre los países puramente «europeístas» y los «atlantistas», circunstancia que viene a poner una vez más de manifiesto el difícil equilibrio en el seno de la Unión entre las fuerzas centrífugas y centrípetas.

A modo de reflexión final

La llegada a la Casa Blanca de Joe Biden parece haber marcado una nueva era para las relaciones con la UE. El nuevo presidente norteamericano está claramente determinado a reafirmar una muy deteriorada confianza de sus socios occidentales, tras múltiples desplantes y hostilidad de su antecesor. Para ello no ha dudado en mostrar una clara política de acercamiento con vistas a reflatar el vínculo transatlántico y a volver a apostar por el multilateralismo en las relaciones internacionales.

Pero ¿será solamente una declaración de intenciones o sus pretensiones serán verdaderamente fundadas? ¿Estará Europa en disposición y situación de recomponer sus relaciones con EE. UU.? Sin duda, Europa debe discernir claramente si esta es una situación coyuntural o estructural, ya que muchos de los pasos atrás que se han dado durante la Administración Trump serán, sin lugar a duda, muy difíciles de recuperar. En Europa, las voces discordantes con respecto a la dependencia de EE. UU. son cada vez más sonoras, lo que viene a inflamar aún más la hoguera en la que se mueven los escépticos de la relación transatlántica en los términos actuales. Por contra, crecen las proclamas de los que demandan una verdadera y patente autonomía estratégica de la Unión.

El evidente «repliegue anglosajón», emprendido desde la presidencia de Obama y acrecentado con el *brexít*, es otro indicio que puede alimentar el afán de autonomía europeo, como una manera de ocupar ese vacío estratégico producido en el ámbito global.

Para ello, será fundamental la búsqueda de alianzas, en un contexto en el que, tal y como apunta Lamo de Espinosa, «tenemos una UE más débil internamente, pero también más amenazada externamente, que está siendo incapaz de estabilizar ninguna de las dos fronteras que la han blindado históricamente. La del este, amenazada por Rusia, y la frontera sur»³. Por ello, el esfuerzo deberá efectuarse en una doble vertiente: por un lado, logrando la necesaria cohesión interna que le reporte la adecuada fortaleza, y, por otro, alcanzar los necesarios apoyos externos que le permitan consolidar una posición acorde a su prestigio y su peso específico a lo largo de la historia.

¿Qué puede hacer Europa para normalizar las relaciones con China, Rusia e Irán?

Es quizá en este contexto en el que Europa está llamada a jugar un papel preponderante. En el caso de las relaciones con China y Rusia, la Unión puede asumir el papel de puente que permita el acercamiento entre los EE. UU. y ambas potencias en uno de los momentos más tensos en sus relaciones desde la Guerra Fría.

En el caso de Irán, Europa, a través de sus países miembros firmantes del acuerdo nuclear (JCPOA, por sus siglas en inglés), Francia y Alemania, debe también servir de mediadora para hacer volver las aguas a su cauce cuanto antes.

³ LAMO DE ESPINOSA, Emilio. «El cambiante contexto exterior de la UE», *Real Instituto Elcano*, mayo de 2019.

¿Es necesario que Europa alcance cierto grado de autonomía con respecto a sus aliados norteamericanos, o por el contrario debe hacerlo bajo el paraguas de la OTAN/EE. UU.?

Sin duda, de nuevo, nos encontramos ante una pregunta de difícil respuesta. Europa deberá debatirse en un difícil equilibrio que le permita tanto mantener y mejorar sus vínculos transatlánticos —no solo en materia de seguridad y defensa, sino también en campos como el económico, político, tecnológico o sanitario—, como alcanzar un adecuado grado de autonomía para afrontar los riesgos y amenazas que le son específicos.

Europa, en este mundo globalizado e impredecible, debe aspirar a un liderazgo firme, que le permita ser alternativa a las grandes potencias mundiales, para lo cual necesita indefectiblemente mejorar en aspectos tales como la gobernanza económica, la unión fiscal, la armonización laboral y empresarial, las crisis migratorias, el cambio climático, la lucha contra las amenazas yihadistas, los retos demográficos, la política energética, las desigualdades sociales entre los grupos humanos de los diferentes países, la intención clara de un regreso del multilateralismo, una sólida política energética común y una apuesta decidida por un salto de calidad en la política exterior y de seguridad común.

En resumen, una Europa más fuerte y unida como base inequívoca de sus aspiraciones de liderazgo internacional. Una Europa que pueda y sepa lidiar con un mundo en el que ya ha dejado de ser un factor fundamental para pasar a ser una pieza más en el complicado tablero mundial que se configuró tras la Segunda Guerra Mundial y su consecuencia inmediata, la Guerra Fría.

En fin, un futuro apasionante, plagado de retos y desafíos. El tiempo nos sacará de dudas.

*Antonio Ruiz Benítez**

General de división

Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad por la Universidad de Granada



La competición en el contínuum

Resumen:

Desde el ascenso imparable de China, el escenario internacional se ha vuelto cada vez más competitivo, en el que ya no existe un claro estado hegemónico mundial. El ascenso de China, y también de otros como la India, Irán, etc., ha supuesto que el panorama geopolítico mundial sea más complejo; existen cada vez más conflictos regionales y locales, lo que ha supuesto que cada vez las relaciones internacionales sean también más difíciles. Por parte de Estados Unidos y de China, existe una clara competición por la hegemonía mundial, pero también existen otros competidores como Rusia, Irán o Brasil que también reclaman su protagonismo en la política mundial. Debido a este aumento de la competición y de la aparición de nuevas tecnologías, del ámbito cognitivo y del ciberespacio, la «forma de hacer la guerra» también ha evolucionado. Consecuentemente, han aparecido novedosos conceptos como la zona gris, la guerra híbrida, etc. Para comprender mejor la geopolítica mundial, es necesario marcar un modelo o marco teórico para analizar cómo los actores, ya sean estados westfalianos o no, utilizan sus instrumentos de poder para alcanzar sus objetivos políticos. En este ensayo, el marco teórico propuesto para el escenario mundial actual se denomina *competición en el contínuum*.

Palabras clave:

Contínuum, competición, violencia, guerra híbrida, zona gris, 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.

Competition in the continuum

Abstract:

Since the unstoppable rise of China, the international scenario has become increasingly more competitive in which there is no longer a strong world hegemon. The rise of China and others such as India, Iran, etc., has meant that the geopolitical situation is more complex; there are more and more regional and local conflicts; international relations are also progressively more difficult. Between the United States and China, there is a clear competition for world hegemony but there are also other competitors such as Russia, Iran, or Brazil that also claim their leading role in the world politics. Due to this increase in competition and the appearance of new technologies, the cognitive domain and cyberspace, 'the character of the war' has also evolved. Consequently, new concepts such as the grey zone, hybrid warfare, etc. have appeared. To better understand world geopolitics, it is necessary to mark a model or theoretical framework to analyse how actors, whether Westphalian states or not, use their instruments of power to achieve their political goals. The theoretical framework of reference in the current world scenario is called the competition in the continuum. A framework that essentially differentiates two areas: that of competition and that of conflict, which are differentiated by the use or not of violence. Then, the objective of this essay is to analyse the nature of competition on the continuum.

Keywords:

Continuum, competition, violence, hybrid warfare, grey zone, instruments of power.

Introducción

Las tensiones entre China y Estados Unidos han alcanzado los niveles más altos desde que ambos países normalizaron las relaciones diplomáticas hace más de cuatro décadas. Las declaraciones de Trump referentes al origen del coronavirus, la competición económica entre los dos países, las acusaciones de robo de propiedad intelectual, así como las denuncias de ambas delegaciones a raíz de la primera cumbre de alto nivel entre los dos países, con la «nueva Administración Biden», no hacen más que confirmar que las relaciones entre las dos superpotencias están muy lejos de ser amigables. Más bien, la relación entre ambas se prevé como una competición en la que algunos analistas y expertos empiezan a compararla con la de la Guerra Fría, en la que la palabra *containment*, en honor a la estrategia diseñada por George Kennan para contener a la Unión Soviética en aquel entonces, vuelve a estar en el tablero de la geopolítica mundial.

A pesar de que la competición entre las dos superpotencias es siempre un tema de actualidad y de notorio interés, no es menos cierto que en la actualidad existe un escenario internacional en el que cada vez existen más Estados revisionistas y una competición más abierta, sin un claro estado hegemónico mundial que pueda dominar el tablero geopolítico mundial. Partiendo de un postulado realista, el mundo es menos seguro en un escenario en el que existen numerosos Estados o actores que compiten por la hegemonía regional. Ciertamente, Irán, Brasil, la Unión Europea o Arabia Saudí compiten por la hegemonía en sus respectivas regiones; por otro lado, China y Estados Unidos compiten por la hegemonía mundial. Debido a este aumento de la competición y con la aparición de nuevas tecnologías, además de la prevalencia de operaciones en el ámbito cognitivo y en el ciberespacio, la «forma de hacer la guerra» ha evolucionado. Consecuentemente, aparecen conceptos relativamente nuevos como la zona gris, la guerra híbrida, etc., que hacen que los escenarios geopolíticos sean más complejos de analizar. Por ello, es necesario marcar un modelo o marco teórico para comprender la situación internacional y cómo los actores, ya sean estados westfalianos o no, utilizan sus instrumentos de poder para alcanzar sus objetivos políticos. Este marco que se propone en este documento se denomina *competición en el contínuum*.

La RAE define *competición* como «la competencia o rivalidad de quienes se disputan una misma cosa o la pretenden»¹. Sin embargo, esta definición no es del todo válida en la geopolítica mundial. En este ensayo, el ámbito de la geopolítica competición se entiende como la relación entre dos actores, sean Estados o no, en el que los concurrentes participan con el fin de establecer la superioridad o supremacía en un área en particular, mediante la utilización de distintos instrumentos de poder (diplomático, información, militar y económico, DIME), sin sobrepasar el umbral de la violencia. Una vez que se sobrepasa el umbral de la violencia, los actores entran en la zona de conflicto, tal y como se puede apreciar en la figura 1.

En su origen etimológico, el término *contínuum* proviene del latín; es una forma neutra y singular de *continuus* y de *contineō* ('contener, encerrar'). Por lo tanto, en su inicio el término *contínuum* hacía referencia a un evento que es dinámico en el tiempo pero que, a su vez, está acotado de alguna forma. El término *contínuum* se entiende como una secuencia continua en la que los elementos adyacentes no son perceptiblemente diferentes entre sí; no obstante, los extremos son bastante distintos. Los extremos de este modelo son la paz y la guerra total, dos elementos claramente diferenciados; sin embargo, como se discutirá más adelante, el paso de un elemento a otro es muy complejo de discernir; no existe una frontera o umbral que marque la diferencia. Por ejemplo, el paso de zona gris a guerra híbrida es muy confuso y difícil de percibir, pues no se produce de forma abrupta. Así, el *contínuum* aquí planteado presenta las variaciones de la competición a través de una transición cuantitativa gradual que no supone cambios ni discontinuidades abruptas. En el fondo, el *contínuum* es una sucesión continua de eventos muy relacionados entre sí, en los que la situación en un determinado momento se explica mediante una gradualidad constante de distintos eventos.

En las relaciones internacionales, la competición entre Estados es una constante mediante distintos instrumentos de poder: la diplomacia, la información, el instrumento militar y distintas áreas económicas (DIME). Sin embargo, esta competición no es exclusiva de los Estados. Los competidores también incluyen una amplia gama de actores con distintos objetivos políticos, desde estados nación hasta grupos terroristas, pasando por organizaciones como la Unión Europea, la OTAN o el ASEAN. Todos ellos tienen un objetivo común que, en la mayoría de los casos, entra en conflicto con los

¹ Real Academia Española, edición 2001. Disponible en: <https://www.rae.es/drae2001/competici%C3%B3n>

intereses de otro actor. Así, la expansión de la Unión Europea hacia el este ha entrado, en numerosas ocasiones, en conflicto con los intereses de Rusia; el ejemplo más claro de la competición entre estos dos actores es la actual crisis de Ucrania. Otro ejemplo de conflicto de intereses es el que sucede entre Filipinas y China por la soberanía de las numerosas islas Sparty, ya que estas islas tienen implicaciones en los derechos de paso, de explotación de las aguas de soberanía, recursos naturales, etc. Ciertamente, la competición es un aspecto fundamental de las relaciones internacionales, en la que actores estatales y no estatales buscan proteger y promover sus propios intereses, compitiendo continuamente por obtener cierta ventaja. Por ello, existe una competición en el contínuum.

La naturaleza de la competición en el contínuum

En el marco de las relaciones internacionales, los Estados y otros actores políticos persiguen sus intereses constantemente y de diversas formas. La competencia entre los actores tiene lugar cuando los intereses de un grupo político interactúan o afectan de alguna manera a los de otro grupo. Estas interacciones suceden en un entorno muy cambiante y volátil, en el que cada movimiento que hace un actor conforme a sus intereses provoca un cambio en el entorno de las relaciones internacionales. Así pues, cualquier cambio en los intereses de un actor tiene consecuencias en los intereses de otros actores. Como ejemplo, el intento de la OTAN para que Georgia ingresase como miembro en el año 2008 supuso que los intereses de seguridad de la Federación de Rusia se vieran amenazados, lo que en último lugar supuso la guerra de Georgia de 2008.

A menudo, las competiciones en el ámbito de las relaciones internacionales se etiquetan como eventos de «suma cero» o «suma positiva». Una rivalidad de suma cero significa que, si un actor logra su objetivo, el actor rival no puede lograr el suyo; el beneficio de uno se contrarresta con la pérdida del otro. Un buen ejemplo de suma cero es la competición entre Filipinas y China por la soberanía de las islas Sparty; solo uno de ellos puede conseguir el objetivo, pues la soberanía de las islas no se puede compartir entre dos países. Por otro lado, una rivalidad de suma positiva significa que más de un actor, al mismo tiempo, puede avanzar hacia el cumplimiento de intereses o el logro de sus objetivos políticos. Por ejemplo, dos naciones pueden competir en el ámbito económico,

pero ambas pueden lograr que, durante la competición, su producto interno bruto (PIB) aumente simultáneamente. Tanto Estados Unidos como China han estado en un escenario de suma positiva durante décadas; aunque en diferente medida, sus respectivos PIB han crecido continuadamente en los últimos años, lo que supone un escenario de suma positiva.

En los escenarios de suma cero, en los que uno gana si el otro pierde, la competencia se manifiesta de varias formas. Una de ellas es cuando un actor intenta imponer su voluntad a los demás; por ejemplo, cuando la Unión Europea intenta imponer los valores democráticos liberales para entablar acuerdos comerciales con los países del club de los Veintisiete. Otra forma de competir es cuando un competidor actúa para frustrar los planes de otro, impidiéndoles lograr sus objetivos. Por ejemplo, cuando la OTAN, mediante su política de *enlargement*, impidió que la Unión Soviética se extendiera más allá del Pacto de Varsovia. Estados Unidos y China, después de años en un escenario económico de suma positiva, han intentado superarse mutuamente, mientras que ambas economías continuaban creciendo. Sin embargo, en los últimos años ha llegado un momento en el que la competencia es tan fuerte que el escenario de suma positiva se torna en uno de suma cero. Recientemente, los dos países han pasado el umbral de cooperación o competición en el ámbito exclusivo de la economía para entrar en un escenario de competición en otros ámbitos que, en el peor de los casos, pudiera derivar en un enfrentamiento armado.

Modelo de la competición en el contínuum

En la figura 1 se detalla la naturaleza del modelo de competición en el contínuum. En este modelo lineal existen dos polos en los extremos que corresponden a la guerra y a la paz total. Para llegar de un polo a otro existen numerosas fases o hitos que dotan a la competición de una cierta gradualidad; no se puede pasar de la paz a la guerra total de una forma abrupta, sino que existen fases que hacen que la competición gane en intensidad hasta que, en última instancia, estalle la guerra. Por lo tanto, entre los dos polos existen niveles de competición: desde la mera competición económica hasta la guerra convencional, pasando por la amenaza híbrida y la amenaza del uso de la

violencia². Este modelo es significativo porque propone un marco teórico, como se detallará más adelante, que es válido para todo tipo de conflictos, independientemente de los instrumentos del poder político empleados y de los actores que intervienen en la competición.

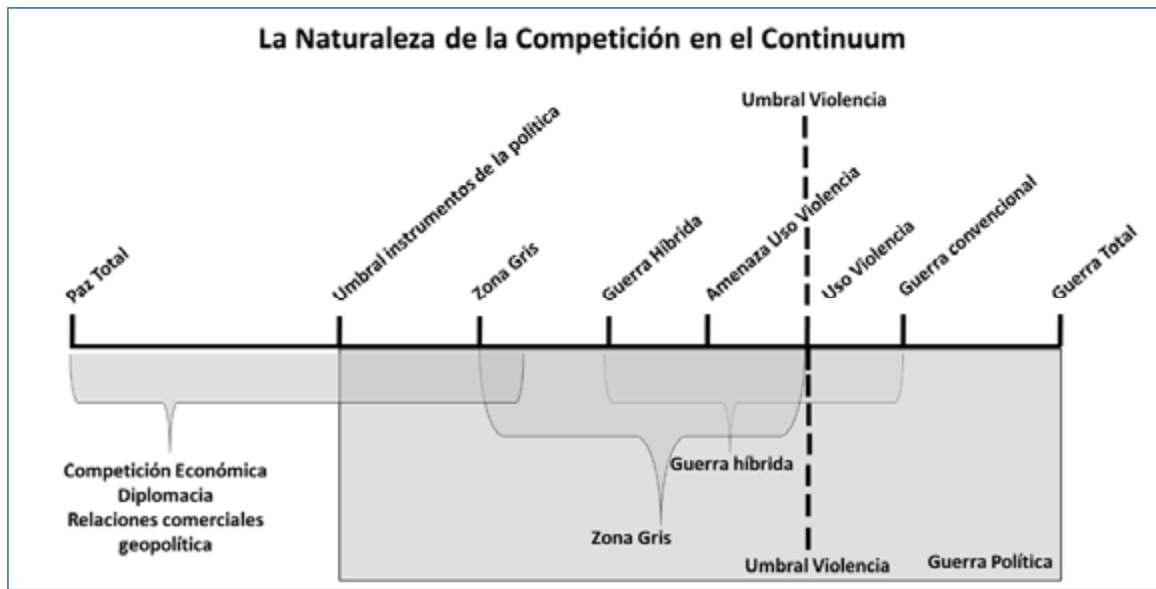


Figura 1. La naturaleza de la competición en el contínuum. Fuente. Elaboración propia, MCDP 1-4.

Antes de discutir las distintas fases que existen en la competición en el contínuum, es necesario definir los conceptos que definen el cambio de un escenario a otro, o el paso de una fase a otra. La paz total es el estado en el que se encuentran algunos países en el mundo; el sistema político se considera como una democracia plena y no tienen ninguna amenaza exterior que pudiera romper ese equilibrio. En este estado de paz pueden estar países como Suiza, Suecia, Noruega, Dinamarca, etc. Aunque todo puede suceder, es muy difícil que estos países entren en conflicto con otro país o un actor determinado. Por lo tanto, estos actores del lado izquierdo de la figura 1 están en una competición económica con otros países o actores, pero sus relaciones son estables y no requieren ninguna intervención por parte del poder político. Estados Unidos y China han estado muchas décadas en el lado de la competencia económica mostrado en la

² Department of the Navy, U. S. Marine Corps, MCDP 1-4, Competing, diciembre 2020. Disponible en: <https://www.marines.mil/News/Publications/MCPEL/Electronic-Library-Display/Article/2449338/mcdp-1-4/> (Fecha de consulta: 20 de abril de 2021).

figura 1. Sin embargo, con el crecimiento exponencial de China, especialmente con la recesión económica americana en la crisis de la COVID-19, las relaciones entre ambos han pasado el umbral en el que entran en juego los instrumentos de la política.

Las críticas de la Administración Trump hacia China son bien conocidas y, en ocasiones, han sido ciertamente agresivas; aunque con el cambio de administración posterior a las elecciones se esperaba un cambio en las relaciones con China, la narrativa no ha cambiado en absoluto. Después de las primeras conversaciones mantenidas entre Xi Jinping y Biden, en febrero de 2021, la Casa Blanca lanzó un comunicado en el que Biden expresó a Xi su preocupación por las prácticas económicas «coercitivas e injustas» por parte de Pekín, la represión sobre Hong Kong y los abusos a los uigures y otras minorías en la provincia de Xinjiang, así como las acciones «crecientemente autoritarias» en la región, incluyendo Taiwán³. Es cierto que la pregunta de si China y EE. UU. entrarán en conflicto es una pregunta abierta; sin embargo, no es menos cierto que la competición entre ambos países está fuera de la zona de paz total y que, considerando la figura 1, esta se encuentra dentro de la zona que se denomina *guerra política*. Así, en el caso de China y EE. UU. la competición ha evolucionado gradualmente hacia un escenario de guerra política.

La guerra política es una expresión muy utilizada en el ámbito de la prensa nacional del ámbito político que puede llevar a error cuando se está argumentando el marco de la competición en el contínuum. La guerra política es una traducción directa de *political warfare*, cuyo significado supone la existencia de un conflicto en el que se emplean los instrumentos del poder político; todos los poderes o solamente uno de ellos en un determinado momento. Estos instrumentos de poder son el diplomático, el de la información, el militar y el económico (DIME). Estos instrumentos de poder están subordinados al estamento político, de ahí que se denomine *guerra política* (*political warfare*). En este sentido, la más que conocida frase de Clausewitz de que «la guerra es una continuación de la política por otros medios» es totalmente aplicable a la guerra política. La política no es, de acuerdo con este razonamiento, un instrumento en sí, sino que, al contrario, es la política la que posee los instrumentos de poder del DIME.

³ La Casa Blanca, «Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China», Washington, febrero 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>

George Kennan, en su famoso «telegrama» de 1948 después de la Segunda Guerra Mundial, avisaba a Estados Unidos de la necesidad de organizarse contra la guerra política (*political warfare*). Para Kennan, *political warfare* era la lógica aplicación de la teoría de Clausewitz en tiempos de paz. En su definición más amplia, la describía como «la aplicación de todos los medios del Estado para alcanzar los objetivos políticos»⁴. Kennan, en el citado telegrama, argumentaba también sobre la necesidad de competir con la Unión Soviética en la esfera internacional sin llegar a la violencia; para muchos académicos, Kennan fue de los pioneros en comprender la necesidad de actuar fuera de la guerra más pura convencional y considerar la competición sin llegar a la violencia para alcanzar los objetivos políticos norteamericanos. La guerra política engloba, por lo tanto, toda la zona de competición que está fuera de la cooperación entre países o de competición a baja intensidad. Así pues, tomando de ejemplo el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética, la competición entre ambos países estuvo durante décadas fuera de la zona del umbral de la violencia; aun así, manteniéndose por debajo del umbral de la violencia, Estados Unidos pudo alcanzar sus intereses políticos con la creación de un sistema liberal en Europa y la ruptura de la URSS.

Continuando con la explicación de la naturaleza de la competición en el contínuum, una vez dentro del área de la «guerra política» existe una zona de notable actualidad: la denominada *zona gris del conflicto*. La zona gris del conflicto es un concepto de difícil definición. El propio color gris es difícil de concretar; ciertamente hay que acudir a la combinación de otros dos colores: el blanco y el negro. Existen miles de tonalidades de color gris, según se mezcle más el negro o el blanco; es un color difícil de precisar. Sin embargo, tal y como afirmaba Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán*, es necesario, «si se aspira al verdadero conocimiento», dar una definición correcta a los conceptos que son objeto de una investigación⁵. Siguiendo la argumentación de Hobbes, la zona gris se entiende como aquella parte del espectro de la competición en el contínuum en la que se desarrollan situaciones de pugna entre dos o varios actores que, si bien alteran el estatus de paz, no llegan a ser considerados como una acción armada. Según Josep Baqués, «cuanta mayor confusión se genere, más eficaz será la zona gris, en la medida

⁴ «George F. Kennan, 'The Inauguration of Organized Political Warfare' [Redacted Version]», April 30, 1948, *History and Public Policy Program Digital Archive*.

⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. México: Biblioteca del Político INEP AC, 2003, p. 14. Obtenida el 12 de junio de 2012. Disponible en: http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf

en que será más complicado elaborar un diagnóstico correcto y/o implementar las contramedidas más adecuadas»⁶. La zona gris, al igual que el propio color que la define, se caracteriza por ser una zona difusa, en la que el concepto de la niebla de la guerra de Clausewitz toma un protagonismo clave; en un escenario como este es muy complejo tener una conciencia situacional plena de la evolución de los acontecimientos y de sus implicaciones. Dentro de esta zona gris existen numerosos acontecimientos que han sucedido en las democracias occidentales que son difíciles de prever en cuanto a su calado y consecuencias en el futuro, pero que entran en la definición de zona gris.

La entrada en el Capitolio por parte de ultras radicales el 6 de enero de este año ha puesto de manifiesto la polarización de la sociedad americana; una polarización que también sucede en la mayor parte de las democracias occidentales. Existen numerosos indicios de que sociedades de numerosos países se han radicalizado notoriamente, como lo demuestran los disturbios y manifestaciones a raíz de la muerte de George Floyd; las protestas de Hong Kong contra la intromisión política de China; o las ya olvidadas, pero que podrían reavivarse en cualquier momento, protestas violentas de los chalecos amarillos en Francia. Numerosos actores, operando en la zona gris, por medio del ciberespacio y las redes sociales pueden «conquistar» las mentes del oponente y, mediante estrategias híbridas, aumentar notablemente la crispación en la sociedad, el populismo, las protestas violentas, el resurgir del comunismo o el aislamiento político. En el fondo, la operación en la zona gris es una manera relativamente rentable de alcanzar los objetivos políticos sin pasar el umbral de la violencia. Este concepto de alcanzar los objetivos políticos ya existía hace muchas décadas; sin embargo, con la aparición del ciberespacio y de las redes sociales, nunca habían tenido tanto desarrollo y protagonismo. La zona gris, por lo tanto, es un área de la competición en el contínuum en el que se pueden alcanzar los objetivos políticos sin llegar al uso de la violencia. En la figura 2 se puede observar el nivel de intensidad según la violencia en las distintas zonas del contínuum. La zona gris es un área amplia que llega hasta que se utiliza violencia, momento en el cual la competición pasa a tomar forma de guerra híbrida.

⁶ BAQUÉS, Josep. *Hacia una definición del concepto "Gray Zone"*. Documento de Investigación 02/2017, IEEE.



Figura 2. Intensidad vs. violencia en el contínuum. Fuente. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la figura 2, más allá de la zona gris del conflicto entra lo que se denomina *guerra híbrida*, una zona en la que se puede usar la violencia y que tiene su límite en la guerra convencional. El término de *guerra híbrida*, acuñado por Hoffman⁷ a raíz de las acciones de Hezbolá contra Israel en 2005, no captó la atención de Occidente hasta que Rusia se anexionó la península de Crimea en febrero de 2014 y, posteriormente, entrara en el este de Ucrania con los más que conocidos «pequeños hombres verdes». El 24 de agosto de 2014, aprovechando que la mayor parte de las fuerzas armadas ucranianas estaban desfilando por las calles de Kiev con motivo de la fiesta nacional ucraniana, las tropas rusas cruzaban la frontera y el Kremlin alcanzaba sus objetivos políticos utilizando varios instrumentos de poder a la vez. Esto no suponía una «nueva forma de hacer la guerra», pero sí reflejaba una fuerte competición entre el Kremlin y Occidente en la que Rusia utilizaba más instrumentos de poder que el puramente militar. Occidente callaba mientras que Moscú, una vez anexionada Crimea mediante referéndum y el uso de tropas, controlaba la zona del Donbass de Ucrania y bloqueaba la posibilidad a Kiev de entrar en la Unión Europea o en la OTAN. La actuación del Kremlin en Ucrania se puede considerar como un paradigma de lo que supone la guerra híbrida más allá del umbral de la violencia.

⁷ Hoffman entiende por «guerra híbrida» aquella que utiliza medios simétricos y asimétricos coordinados en tiempo, espacio y propósito para alcanzar el estado final deseado, uniendo los niveles de conducción táctico, operacional y estratégico.

El general ruso jefe del Estado Mayor de la Defensa, Valery Gerasimov, en su conocido ensayo *The value of science is in the Foresight*, describe alguna de las singularidades de la guerra híbrida: «Un actor de guerra híbrida se caracteriza por poseer un mando y control descentralizado, por ejecutar actividades militares y no militares distribuidas, por combinar acciones tradicionales, irregulares, terroristas y métodos criminales disruptivos, por explotar las condiciones ambientales operativas complejas, y por operar con la intención de sacrificar el tiempo y el espacio con el fin de lograr una decisión por desgaste». Siguiendo la argumentación de Gerasimov, y tomando como referencia la publicación del MCDC (Multinational Capability Development Campaign) *Countering Hybrid Warfare*⁸, se puede definir la guerra híbrida como el uso sincronizado de múltiples instrumentos de poder enfocados a vulnerabilidades específicas para lograr efectos sinérgicos que no solamente se concentran en las fuerzas armadas, sino que abarcan todo el espectro de funciones sociales. En resumen, la guerra híbrida no tiene el instrumento del poder militar como la principal referencia, sino que es uno más de los instrumentos del poder político.

Aunque no siempre pero sí en ciertas ocasiones, dentro de la zona de guerra híbrida se llega al uso de la violencia. El ejemplo más claro de este escenario es la guerra de Ucrania, donde no se ha llegado a una guerra convencional pero sí existe un uso claro de la violencia. En el caso de un incremento del uso de la violencia, llega un momento que se cruza el umbral de la guerra híbrida hacia una guerra convencional. Si bien es cierto que este umbral de la guerra convencional es difícil de cruzar en la actualidad, la historia está repleta de miles de casos que son un claro ejemplo de competición extrema; el más estudiado y significativo quizás sea la Segunda Guerra Mundial, pero hay cientos de casos válidos: las guerras de los Balcanes, la guerra entre Irán e Irak, la guerra de los Seis Días, etc. El hecho de pasar el umbral de la guerra convencional no significa que se dejen de utilizar todos los instrumentos del poder político, sino que el instrumento militar, manifestado por el uso de la violencia, es el predominante. En la Segunda Guerra Mundial, durante los años más violentos también se siguió utilizando el instrumento de la información, con el lanzamiento de millones de papeletas desde aviones con propaganda antinazi y con el uso de la prensa por parte de la mayoría de los

⁸ «Countering Hybrid Warfare (Multinational Capability Development Campaign) (MCDC (CHW))», 2013. Disponible en: https://www.nupi.no/nupi_eng/About-NUPI/Projects-centers/Countering-Hybrid-Warfare-Multinational-Capability-Development-Campaign

contendientes; en el ámbito de la economía, los bloqueos comerciales hacia Alemania empezaron mucho antes de la invasión alemana y soviética de Polonia, pero continuaron durante todos los años de la guerra. En resumen, aunque en el uso de la violencia el instrumento militar sea el predominante en la guerra híbrida, esto no significa que los otros instrumentos de poder no se utilicen también durante el conflicto.

La competición, en su más alto nivel, puede llegar al extremo de la guerra total. Una vez más, la Segunda Guerra Mundial vale de ejemplo de este tipo de enfrentamiento a los extremos. Cuando Hitler ordena a la población alemana morir por la Alemania nazi e incluso envía niños al frente, es una clara muestra del más alto grado de la competición entre Estados. Igualmente, la Unión Soviética entró en un escenario de guerra total con las conocidas tácticas de tierra quemada o la Orden 227, con su famosa frase de «ni un paso atrás», que obligaba a sus soldados a seguir avanzando en el frente, con pelotones de tiradores en retaguardia que disparaban a sus propios compatriotas si estos huían del combate. El final que proponen Hitler y Stalin de morir antes que capitular es lo que Clausewitz denominó «la guerra en sus extremos»; la guerra absoluta. En la actualidad no se prevé que ningún país llegue a extremos de violencia de guerra convencional total; sin embargo, el fenómeno terrorista y sus «hombres bomba», así como la capacidad nuclear de numerosos países en el mundo, hacen que se pueda llegar a extremos de competición en el que un escenario guerra total no estaría descartado.

El modelo circular de la competición en el contínuum

Hasta ahora se ha discutido la competición en el contínuum como un modelo lineal que representa la búsqueda de poder de actores tanto estatales como no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales; una búsqueda de poder que con el tiempo se convierte en una competición de suma cero, en la que un actor gana si el otro pierde. Sin embargo, el mundo de las relaciones internacionales y su complejidad suponen que sea necesario argumentar la competición mediante un modelo circular. En la figura 3 se propone una explicación circular a la competición en el contínuum tomando como referencia la competición y el conflicto; y el uso de la violencia como el umbral de paso de la competición hacia el conflicto.

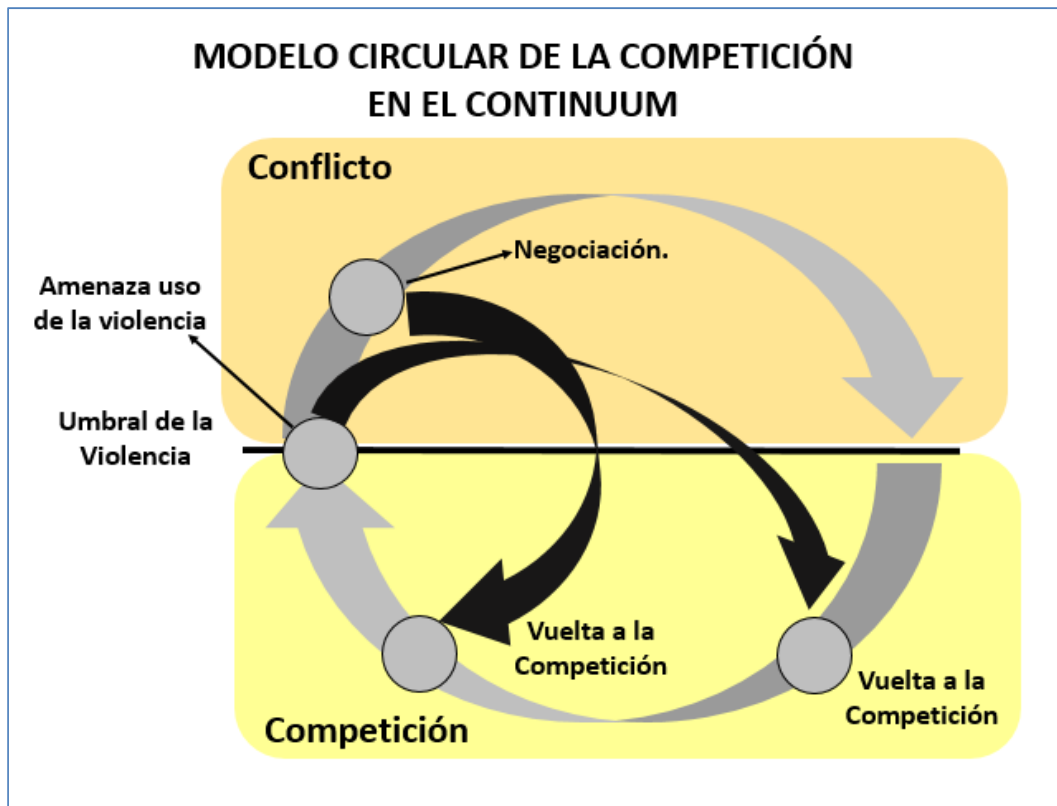


Figura 3. Modelo circular de la competición en el contínuum. Fuente. Elaboración propia, MCPD 1-4.

Comenzando en la parte inferior de la figura 3, y moviéndose alrededor del círculo en el sentido de las agujas del reloj, la competencia aumenta hasta llegar a un punto justo debajo del umbral de la violencia. En este punto, si la competición no deriva en conflicto, es debido a que uno de los actores podría ser disuadido a ceder y la relación vuelve a estar en el lado de la competición y por debajo del umbral de la violencia. En este punto de paso de competición a conflicto, mediante la amenaza de violencia uno de los actores pudo haber conseguido sus objetivos políticos y, consecuentemente, la tensión se redujo hasta niveles de competición, pero de no uso de la violencia. Estos casos de amenaza de uso de la violencia son los escenarios en los que Estados poderosos, como Rusia o Estados Unidos, realizan maniobras militares cerca de sus oponentes. Por ejemplo, con la excusa de proteger la libertad de navegación marítima, China realizó durante el mes de marzo de 2021 maniobras militares en el mar del Sur de China, a raíz de las que su ministro de Defensa declaró que no permitiría ninguna intromisión extranjera en el área de la que China reclama cerca del 90 % de soberanía. La presencia de una moderna y

numerosa fuerza marítima china no hace más que confirmar la elevada competición entre China y Estados Unidos en el Pacífico y que la posibilidad de cruzar el umbral de la violencia es una realidad, dada la presencia de fuerzas militares poderosas por ambas partes.

A pesar de que la entrada en conflicto es muy posible si dos actores muy poderosos entran en una competición muy fuerte, no es menos cierto que existen muchas posibilidades sobre cómo los rivales pueden alejarse del umbral de la violencia y volver al lado estable de la competición. También puede suceder que, en contadas ocasiones y de una forma muy delimitada en el tiempo, se entre en la zona de conflicto, solo para volver a descender a un estado de competencia por debajo del umbral de violencia. Turquía y Grecia llevan años entrado cerca de la zona de conflicto para después volver al área de competición. Recientemente, su relación se tensó considerablemente como consecuencia de la explotación de gas por parte de Ankara en áreas que se encuentran en el Mediterráneo oriental. A raíz de esto, ambos países han enviado buques de guerra a la región y, como amenaza de utilización de la violencia, han realizado ejercicios con munición real en varias ocasiones en el área de las islas de Chipre, Creta y la costa sur de Turquía.

Tal como se ha discutido anteriormente, la disuasión no es la única herramienta que supone el paso de un lado al otro; el paso de la competición al conflicto. Un competidor podría volver a situarse por debajo del umbral de violencia si logra sus objetivos, ya sea mediante el instrumento militar, la diplomacia, la economía o la información. Por ejemplo, la Unión Europea, mediante las continuas sanciones económicas que impone a Rusia por diferentes motivos, supone que Moscú ceda en cuanto al aumento de la competición en numerosos escenarios.

Aunque es difícil que estalle un conflicto abierto entre las grandes superpotencias hegemónicas, es muy probable que la competición, especialmente entre China y Estados Unidos, alcance niveles en los que se llegue al límite del uso de la violencia. En este sentido, retomando otra vez el modelo circular de la figura 3, muy probablemente China y Estados Unidos no entren en un conflicto convencional abierto, pero posiblemente sí se producirán situaciones en las que ambos competidores escalen en sus relaciones hasta el límite del conflicto. El que se pueda volver a una situación de competencia fuera de los límites del umbral de la violencia dependerá de cómo ambos países empleen sus instrumentos de poder para alcanzar sus objetivos por otros medios distintos que el

estrictamente militar. El instrumento de poder económico será clave para China, mientras que el diplomático y el de la información lo será para Estados Unidos.

Fuera del ámbito de las dos superpotencias, numerosos actores tanto estatales como no estatales entrarán en zona de la competición cerca del uso de la violencia. Pakistán y la India o Grecia y Turquía parecen ser los casos más posibles, pero también podría estallar un conflicto en otras zonas menos esperadas, como así ha sucedido entre Armenia y Azerbaiyán. En un mundo cada vez más competitivo, las relaciones entre los Estados suponen cada vez más objetivos de suma cero: solo un actor puede conseguir sus objetivos políticos. Así, los distintos actores que compiten en el contínuum aplicarán técnicas fuera del ámbito de la guerra tradicional en los que términos como *guerra híbrida* o *zona gris* continuarán formando parte del complejo escenario actual de las relaciones internacionales.

*Manuel López-Lago López-Zuazo**

Teniente coronel del EA (DEM)

Departamento de Política de Seguridad y Defensa del ESFAS

57/2021

13 de mayo de 2021

*Alfredo Campos García**

La estrategia de China respecto de los grupos religiosos a través de un caso de estudio: la Iglesia de Dios Todopoderoso

La estrategia de China respecto de los grupos religiosos a través de un caso de estudio: la Iglesia de Dios Todopoderoso

Resumen:

China tradicionalmente ha tratado de aislarse frente a cualquier influencia que viniera del exterior y pudiera erosionar los pilares del Estado, manifestándose esta tendencia especialmente en el ámbito de las creencias religiosas. Este artículo pretende poner en contexto la vigencia de dicho enfoque por parte de las autoridades del Partido Comunista de China a través de un caso de estudio: la persecución de la Iglesia de Dios Todopoderoso. Pese a que uno de los principios del Partido Comunista de China es el ateísmo, las autoridades han tratado de utilizar las creencias religiosas de manera pragmática para controlarla y someterla a sus propósitos.

Palabras clave:

China, religión, cristianismo, *chinización*, sectas, persecución.

***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 strategy for religious groups through a study case: the church of Almighty God

Abstract:

China has traditionally tried to isolate itself from any external influence that could erode the pillars of the state, manifesting this trend especially in the field of religious beliefs. This article aims to put into context the validity of this approach by the authorities of the communist party of China through a case study: the persecution of the Church of Almighty God. Even though one of the principles of the communist party of China is atheism, the authorities have tried to use religion beliefs in a pragmatic way to control and subject them to their purposes.

Keywords:

China, religion, Christianity, 'Chinization', cults, persecution.

Contexto: chinización y xie jiao

El Partido Comunista de China (PCCh) defiende oficialmente el ateísmo, pero reconoce al mismo tiempo y tolera la práctica de cinco religiones: budismo, catolicismo, taoísmo, islam y protestantismo. Bien es cierto que las autoridades monitorean muy de cerca tanto a aquellos grupos religiosos oficialmente registrados como a los grupos no registrados. Es indudable que tanto la práctica de religiones como su número de seguidores en China no cesa de aumentar¹. Algunos expertos señalan que el detonante de esta situación puede ser, en el marco de un proceso de rápido despegue económico y modernización en que se encuentra inmersa China, la aparición de un «vacío espiritual», lo que explicaría el importante crecimiento en el número de creyentes; en particular de seguidores del cristianismo y de las religiones tradicionales chinas.



Figura 1. Wilfredor, Public domain, via Wikimedia Commons. Fuente. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Comunismo_cristiano#/media/Archivo:Christian_communism_logo.svg

¹ «The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050», *Pew Research Center*, 2015. Disponible en: <https://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/> (Fecha de la consulta: 4/4/2021).

La Constitución de China permite las creencias religiosas, ahora bien, sobre los seguidores de todas las organizaciones religiosas, desde los grupos permitidos por el Estado hasta grupos clandestinos y prohibidos, se ha intensificado la presión y la represión para que estos terminen adhiriéndose a los postulados e ideología del PCCh.

No puede concebirse la implacable persecución desplegada por las autoridades chinas contra determinadas confesiones religiosas sin explicar antes dos conceptos: *chinización* y *xie jiao*. El término *chinización* hunde sus raíces en la Edad Media y comienza a utilizarse ampliamente a partir del siglo XVII. Hacía referencia a las políticas introducidas por el Imperio chino para persuadir, e incluso imponer por la fuerza si era necesario, a las minorías étnicas y lingüísticas diferentes a la predominante etnia han, tales como los miao o los uigures, para que terminaran adoptando la cultura, el idioma y las costumbres chinas.



Figura 2. Mapa del Imperio Ming hacia 1580. Fuente. Disponible en: [https://en.wikipedia.org/wiki/Ming_dynasty#/media/File:Ming_Empire_cca_1580_\(en\).svg](https://en.wikipedia.org/wiki/Ming_dynasty#/media/File:Ming_Empire_cca_1580_(en).svg)

Posteriormente, en la China de finales del siglo XIX, la proliferación de iniciativas comerciales occidentales, así como de iglesias cristianas dirigidas por misioneros extranjeros, estas son percibidas como una seria amenaza por parte de las autoridades,

que reaccionan imponiendo la «chinización», que no es otra cosa que ponerlas bajo liderazgo chino. Primero la China nacionalista y después el PCCh heredaron esta vieja política, pero yendo aún un poco más lejos; estas organizaciones tenían que estar controladas por personas designadas por el propio partido y estas debían adaptarse a la interpretación del comunismo realizada por el PCCh.

El PCCh considera el ateísmo como una parte fundamental de su doctrina. Sin embargo, el sistema chino para controlar las religiones se desarrolla justo después de la Revolución cultural (1966-1976) y después del llamado *Documento 19*² de 1982, en que se reconocía la tradición religiosa en China y se asumía que esta no iba a desaparecer en un futuro cercano. Así, pese al «ateísmo» enraizado en los valores del PCCh, este reconoce, como ya indiqué anteriormente, cinco religiones: budismo, catolicismo, taoísmo, islam y protestantismo. Cada una de estas religiones tiene su propia Asociación Patriótica (ARP). Estas asociaciones patrióticas no son otra cosa que el instrumento a través del cual las autoridades chinas se reservan el control de aspectos clave de cualquier grupo o confesión religiosa. Todo ello sin perjuicio de una férrea monitorización por parte de las autoridades, tanto de los grupos registrados como de los no registrados. Por otro lado, no hay que olvidar que sobre China pesa la denuncia de diferentes organismos y entidades no gubernamentales de tener una de las mayores poblaciones de personas en prisión por motivos religiosos, con especial atención a algunos grupos como los musulmanes uigures. En el citado *Documento 19* se distinguen dos categorías de religiones:

- 1) La primera incluye a las religiones totalmente «chinificadas», que tienen permitido operar públicamente con líderes designados por el PCCh, como la Iglesia Protestante de las Tres Autonomías (que teóricamente debe aglutinar bajo su paraguas a todas las iglesias protestantes) y a la Asociación Patriótica Católica China.
- 2) La segunda categoría incluye a las religiones no «chinificadas», como la Iglesia católica, clandestina pese a que, tras los acuerdos entre las autoridades chinas y la Santa Sede de 2018, se prevé que esta se unifique con la Asociación Patriótica Católica en un futuro cercano. Las relaciones entre la Santa Sede y el PCCh

² «The People's Republic of China: Document 19: The Basic Viewpoint on the Religious Question during our country's socialist period (selections)», *International Center for Law and Religious Studies*, 1989. Disponible en: <https://original.religlaw.org/content/religlaw/documents/doc19relig1982.htm> (Fecha de la consulta: 28/3/2021).

estaban rotas desde 1951, cuando Mao Zedong expulsó del país al nuncio y a los misioneros católicos³. Otro ejemplo de este punto son las florecientes «Iglesias domésticas» protestantes, aunque a partir de la promulgación de las nuevas leyes en 2018 aumentó la presión para que estas se integraran en la correspondiente Asociación Patriótica, la Iglesia Protestante de las Tres Autonomías, y dejaran de operar de manera independiente.

Aquí es donde entra en juego el otro término anteriormente indicado de *xie jiao*. Habitualmente se traduce como 'sectas' o 'sectas destructivas', aunque esto no es del todo correcto. Sería más adecuado traducirlo como 'enseñanzas heterodoxas'. La noción de *xie jiao* nació en el periodo de la dinastía Ming y la tradición centenaria de movimientos milenaristas chinos, siendo algunos de ellos considerados una seria amenaza contra el poder imperial. Por ello, el emperador determinaba cuáles de estas enseñanzas eran «heterodoxas» y las consideradas *xie jiao*, cuya clasificación como tales respondía tanto a motivos teológicos como políticos⁴. Por poner un ejemplo, la religión católica fue considerada *xie jiao* en el año 1725 y retirada de la lista posteriormente en 1842, debido a la presión política y militar exterior. Los posteriores Gobiernos republicano y comunista heredaron esta vieja noción. El PCCh viene a incluir en el Código Penal chino de 1999 el delito de usar una *xie jiao*, estableciendo unidades especiales de policía denominadas 610⁵ para lidiar con este fenómeno.

Muy acertadamente, se ha venido a indicar que en el panorama religioso de China existen tres tipos de mercados: un mercado «rojo», que hace referencia a las comunidades religiosas reconocidas por el PCCh y bajo el control de partido; un mercado «negro», relacionado con los movimientos religiosos que las autoridades han considerado un *xie jiao*, tomando como referencia casos bien conocidos como el del grupo Falun Gong; paralelamente, existiría un mercado «gris», en el que se encuentran

³ Los acuerdos entre el Gobierno chino y la Santa Sede no están exentos de polémica debido al enfoque de extrema dureza que emplea este en el tratamiento de las confesiones religiosas no reconocidas por la ley. «China y el Vaticano renuevan su acuerdo para el nombramiento de obispos», *El País*, 22 de octubre de 2020. Disponible en: <https://original.religlaw.org/content/religlaw/documents/doc19relig1982.htm> (Fecha de la consulta: 29/3/2021).

⁴ Introvigne, Massimo. «Si tu religión es una xie jiao vas a la cárcel. Pero ¿Qué es una xie jiao?», *Bitter Winter*, 2018. Disponible en: <https://es.bitterwinter.org/que-es-una-xie-jiao/> (Fecha de la consulta: 29/3/2021).

⁵ La Oficina 610 fue originalmente creada para la represión de los seguidores del culto Falun Gong, aunque posteriormente amplió su ámbito de operaciones a otros grupos considerados perniciosos. Jamestown Foundation. Cook, Sarah; Lemish, Leeshai. «The 610 Office: Policing the Chinese Spirit», 2011. Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-610-office-policing-the-chinese-spirit/> (Fecha de la consulta: 29/3/2021).

la mayoría de las comunidades religiosas que no se encuentran bajo la supervisión de las autoridades estatales y, pese a encontrarse al margen de la ley, no son perseguidas como las confesiones del mercado «negro»⁶.

La posibilidad de constituir un grupo religioso al margen del oficialismo en China hoy en día es cada vez más difícil, y esta tendencia viene siendo apreciada en informes procedentes de diferentes organismos y entidades. Esta situación ha venido a agravarse con la entrada en vigor, el 1 de febrero de 2018, del reglamento 686 sobre Asuntos Religiosos de la República Popular de China⁷, que ha venido a implantar una regulación mucho más restrictiva para los grupos y las actividades de carácter religioso, obligando a estos a aproximarse más a los postulados del PCCh. Las autoridades trataban con esta nueva normativa, ejercer un mayor control sobre las entidades religiosas del mercado gris forzando a estas a ubicarse bajo el paraguas de una PRA o situarse al margen de la legalidad.

Por otra parte, este nuevo reglamento operó un importante cambio en la gobernanza de las políticas sobre libertad religiosa. Si bien antes las ARP eran las responsables ante la Entidad Estatal de Asuntos Religiosos (SARA), a partir de ese momento el Departamento de Trabajo del Frente Unido (UFWD) comenzó a ejercer ese control, pasando a controlar la Entidad Estatal de Asuntos Religiosos⁸. Estos cambios han supuesto una profundización en la tendencia de «chinización» de los grupos religiosos en detrimento de la libertad de culto.



Figura 3. Logo de la State Administration for Religious Affairs (SARA). Fuente. Disponible en: [https://en.wikipedia.org/wiki/Ming_dynasty#/media/File:Ming_Empire_cca_1580_\(en\).svg](https://en.wikipedia.org/wiki/Ming_dynasty#/media/File:Ming_Empire_cca_1580_(en).svg)

⁶ Yang Fenggang. «Los mercados rojo, negro y gris de la religión en China», *The Sociological Quarterly*, 2006, pp. 93 y 97. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.507.5984&rep=rep1&type=pdf> (Fecha de la consulta: 30/3/2021).

⁷ El texto se encuentra disponible en: http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-09/07/content_5223282.htm (Fecha de la consulta: 30/3/2021).

⁸ Sobre la gobernanza de la política de libertad religiosa en China, puede consultarse el Informe del Departamento de Estado de EE. UU. «2019 Report on International Religious Freedom: China (Includes Tibet, Xinjiang, Hong Kong, and Macau)», 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/china/> (Fecha de la consulta: 30/3/2021).

La libertad religiosa y de conciencia no se habían encontrado en peor situación desde el inicio de las reformas económicas y la apertura de China a finales de los setenta del siglo pasado.

El modelo del Departamento de Trabajo del Frente Unido (UFWD): una pieza clave en el control de los grupos religiosos

El PCCh ha adoptado una particular estrategia en los últimos años por la que está fortaleciendo su influencia en todos los ámbitos mediante la cooptación de representantes de grupos étnicos minoritarios, movimientos religiosos y grupos empresariales, científicos y políticos. Por medios de esta vía, el partido se arrogaría el derecho a hablar en nombre de esos grupos y los utilizaría para reclamar una mayor legitimidad de sus acciones.

Dicha estrategia se articula a través del sistema del «frente único», que es una red de agencias del partido y organismos estatales que tienen la responsabilidad de influir en grupos ajenos y externos al partido; en particular aquellos que representan a la sociedad civil. El modelo de «Frente Unido» es apoyado y sostenido por toda una serie de entidades que trabajan para la consecución de los fines del partido. Este sistema es ciertamente difuso y no siempre se revela con total claridad.

«El Frente Unido es un arma mágica importante para fortalecer la posición gobernante del partido y un arma mágica importante para hacer realidad el Sueño de China del Gran Rejuvenecimiento de la Nación China»

Xi Jinping, en la reunión de trabajo del Frente Unido Central de 2015



Figura 4. Cartel de Xi Jinping, en el centro de la ciudad de Kasgar (Sinkiang). Leyenda en chino y uigur: «El corazón de Xi Jinping está conectado con los de las personas de todas las nacionalidades de Sinkiang». Fuente. Disponible en:

https://es.wikipedia.org/wiki/Xi_Jinping#/media/Archivo:Kashgar_Xi_Jinping_billboard.jpg

El Frente Único se encuentra liderado actualmente por la figura de Wang Yang, cuarto miembro del Politburó Permanente de siete hombres denominado Comité, el máximo órgano de liderazgo del partido. Por otro lado, la dirección del UFWD recae en la figura de You Quan; miembro clave en el sistema cuya figura ha adquirido mayor relevancia al compartir igualmente el cargo de ser uno de los siete miembros de la Secretaría Central, organismo que lleva a cabo el trabajo diario del Politburó.

Este particular sistema ejerce un control transversal de numerosas políticas consideradas clave por parte las autoridades de Beijing. La presencia del UFWD puede notarse tanto en las altas esferas de influencia del Gobierno como a nivel local, aunque no puede determinarse a ciencia cierta el grado de efectividad de dicho control. Como ya indiqué anteriormente, desde el año 2018 ha pasado a controlar tres agencias gubernamentales de gran relevancia: la Oficina de Asuntos de China en el Extranjero, la Comisión Estatal de Asuntos Étnicos y la Administración Estatal de Asuntos Religiosos. Esta incorporación nos puede dar una idea de las prioridades sobre las que colocan el foco los dirigentes del PCCh.

En lo que respecta a las funciones de control del UFWD respecto de los grupos religiosos, estas se enmarcan en el interés renovado del proceso de «chinización» de las

confesiones religiosas. El proceso de reorganización del UFWD culminó con la absorción de la antigua agencia SARA, empleando a sus agentes en los nuevos departamentos a los que se ha asignado tareas específicas como el control y seguimiento de grupos concretos como las iglesias protestantes⁹.

El control de los grupos cristianos en China

Incluso en un entorno como el actual, más tolerante que el de épocas pasadas, la relación entre los cristianos chinos y el Estado se ha caracterizado por periodos de represión, especialmente contra iglesias y líderes religiosos no registrados. El PCCh considera el cristianismo como una forma de influencia occidental y un conducto para la infiltración de valores extranjeros e ideales democráticos¹⁰.

Las estimaciones sobre la cifra de cristianos en China varían ampliamente, lo cual es comprensible, ya que es poco probable que aquellas personas que profesan su fe en iglesias no registradas declaren esta en una encuesta pública.

Organizaciones como Freedom House estiman que el número de seguidores de alguna religión en China se eleva a 350 millones de personas, de los cuales, según la Administración Estatal de Asuntos Religiosos (SARA), 29 millones serían protestantes y 5,7 católicos, formando parte de las congregaciones reconocidas por el Estado. Las encuestas disponibles y la investigación académica indican que al menos una cifra similar de personas profesa religiones no oficiales, lo que da como resultado una estimación de 58 millones de creyentes protestantes y aproximadamente 12 millones de católicos¹¹.

Estas cifras, elevarían la población total de cristianos a 70 millones, lo que convierte al cristianismo en la segunda religión institucionalizada más grande de China después del budismo chino. Hay que indicar que la que separa las iglesias oficiales y no oficiales cada vez es más difusa. De hecho, algunos líderes de unas y otras cooperan tácitamente en

⁹ La Oficina número 12 del UFWD sería la encargada de monitorizar la actividad de los grupos protestantes. 2018. Disponible en: <https://www.gospeentimes.cn/index.php/article/index/id/46443> (Fecha de la consulta: 15/4/2021).

¹⁰ Cook, Sarah. «The Battle for China's Spirit: Religious Revival, Repression, and Resistance under Xi Jinping» «Chapter: Christianity: religious freedom in China», *Freedom House*, pp. 42-65, 2017. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FH_ChinasSprit2016_FULL_FINAL_140pages.pdf (Fecha de la consulta: 29/3/2021).

¹¹ Albert, Eleanor; Maizland, Lindsay. «The State of Religion in China», *Council of Foreign Relations*, 2020. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/religion-china> (Fecha de la consulta: 31/3/2021).

algunas regiones, y creyentes individuales pueden orar tanto en templos de iglesias reconocidas como no reconocidas.

Nótese que resulta particularmente llamativo que, en las listas recientes de organizaciones religiosas prohibidas, existe una importante presencia de movimientos religiosos de inspiración cristiana: 16 grupos de 22.

Lista final:
Nótese los 16 grupos de inspiración cristiana (73%)

1. Shouters 呼喊派	12. Nuevo Testamento 新约教会
2. Iglesia de la Realización Completa 全范围教会	13. Espíritu Santo Ensangrentado 血水圣灵
3. La Sociedad del Discípulo 门徒会	14. Sociedad Misionera Mundial del Evangelio de Elías 世界以利亚福音教会
4. Iglesia del Espíritu 灵灵教	15. La Iglesia de la Unificación 统一教
5. Rey Ungido 被立王	16. Secta del Señor Dios 主神教
6. Iglesia de Dios Todopoderoso 全能神教会	17. Tres Grados de Siervos 三班仆人派
7. Método de Guanyin 观音法门 (por Ching Hai)	18. Falun Gong 法轮功
8. Estación del Diácono Administrativo en China Continental 中国大陆行政执事站	19. Yuandunfamen 圆顿法门
9. Niños de Dios 天父的儿女	20. Zhonggong 中功
10. Misión Dami 达米宣教会	21. Iglesia del Sur de China 华南教会
11. La Verdadera Escuela de Buda 灵仙真佛宗	22. Asociación de Aprendizaje de la Tierra Pura 净土学会

Figura 5. Lista no oficial de organizaciones prohibidas del investigador Ed Irons (2016). Fuente. Disponible en: https://www.cesnur.org/2016/daejin_irons_list.pdf

En el momento actual, profesar o practicar en China una religión de las que se encuentran al margen de la «oficialidad» puede suponer la comisión de un delito. En el artículo 300 del Código Penal¹² de la República Popular de China se sanciona con una pena de tres a siete años de prisión —o más— a quienes «utilicen» un *xie jiao*:

«Artículo 300. Quien organice y utilice sectas supersticiosas, sociedades secretas y organizaciones religiosas malvadas o sabotee la aplicación de las leyes y reglamentos del Estado utilizando la superstición, será condenado a no menos de tres años y no más de siete años de prisión; cuando las circunstancias sean particularmente graves, a no menos de siete años de prisión de duración determinada.

¹² Artículo 300 del Código Penal de la República Popular de China. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/eng/dbtyw/jdwt/crimelaw/t209043.htm> (Fecha de la consulta: 30/3/2021).

Quien organice y utilice sectas supersticiosas, sociedades secretas y organizaciones religiosas malvadas o engañe a otros utilizando la superstición, dando lugar a la muerte de personas, será castigado de acuerdo con el párrafo anterior.

Quien organice y utilice sectas supersticiosas, sociedades secretas y organizaciones religiosas perversas o tenga relaciones sexuales ilícitas con mujeres, defraude dinero y bienes utilizando la superstición, será condenado y castigado de conformidad con las disposiciones de los artículos 236 y 266 de la ley».

Estas medidas no hacen sino confirmar la tesis de que el PCCh no está dispuesto a tolerar actividades religiosas al margen de los dictados oficiales y que los grupos de inspiración cristiana pueden ser considerados una perniciosa influencia externa. El informe anual de 2019 de la Comisión Ejecutiva del Congreso de Estados Unidos sobre China¹³ ha señalado que las autoridades chinas, bajo la autoridad del presidente y secretario general del Partido Comunista de China, Xi Jinping, han acelerado el proceso de «chinización de las religiones», tomando como objetivo no solo aquellas religiones consideradas «extranjeras», como el islam o el cristianismo, sino que, además, se dirige a otras como el budismo, el taoísmo o las creencias populares. En febrero de 2020¹⁴ se han tomado nuevas medidas de cara a la administración de los grupos religiosos, suplementarias a las ya tomadas en 2018.

A modo de ejemplo, se pueden citar algunas de las disposiciones recogidas en esta reciente norma:

- Artículo 17: «Las organizaciones religiosas darán a conocer los principios y políticas del Partido Comunista de China, así como las leyes, reglamentos y normas nacionales a los clérigos y ciudadanos religiosos, educarán y guiarán a los clérigos y ciudadanos religiosos para que apoyen el liderazgo del Partido Comunista de China [...]».
- Artículos 26 y 27: ofrecen una idea del alcance del férreo control ejercido por parte de las autoridades del PCCh, incluyendo previsiones acerca de todas las

¹³ «2020 Annual Report», Congressional-Executive Commission on China. Disponible en: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/2020%20ANNUAL%20REPORT%20FINAL%201223.pdf> (Fecha de la consulta: 2/4/2021).

¹⁴ El 20 de noviembre de 2019 fue publicada la Orden n.º 13 de la Administración Estatal de Asuntos Religiosos, que promulgaba las «Medidas Administrativas para Grupos Religiosos», cuya entrada en vigor se produjo el 1 de febrero de 2020. Disponible en: <http://m.stnn.cc/particle/703584> (Fecha de la consulta: 2/4/2021).

actividades llevadas a cabo por las organizaciones religiosas que requieren la comunicación o incluso aprobación de las autoridades para poder llevarse a cabo.

- Artículo 32: «Los grupos religiosos establecerán un sistema de aprendizaje y organizarán a su personal para conocer las principales decisiones y medidas del Partido Comunista de China, las políticas y regulaciones nacionales, la excelente cultura tradicional china, el conocimiento religioso, etc.».

Como puede observarse, estas medidas no vienen sino a estrechar el cerco y la vigilancia sobre las organizaciones religiosas. Este camino ya se inició en el año 2018 con el Reglamento 686 sobre Asuntos Religiosos.

Paralelamente, las autoridades chinas han intensificado sus acciones de control respecto de iglesias y organizaciones cristianas; incluyendo acciones de gran impacto mediático como la supresión de cruces en los tejados de las iglesias¹⁵, demoliciones de templos cristianos y encarcelamiento y hostigamiento de sacerdotes y pastores cristianos.

Un grupo que ha merecido especial atención por parte del Gobierno chino, tanto por su destacado crecimiento como por considerarlo una particular amenaza y posible foco de influencia externa, es el de las «iglesias caseras» protestantes. Estas congregaciones caseras o «familiares» constituyen un objetivo primordial para las autoridades chinas, no tanto por cuestiones doctrinales sino porque, debido a su carácter «clandestino», escapan a los férreos mecanismos de control de las autoridades de supervisión religiosa y, en última instancia, podrían suponer una serie amenaza para la legitimidad del propio PCCh. En este grupo de organizaciones se enmarca la Iglesia de Dios Todopoderoso.

Un caso de estudio: la Iglesia de Dios Todopoderoso

La Iglesia de Dios Todopoderoso (IDT) —en chino, *quánnéng shén jiàohuì* (全能神教会)— es un movimiento religioso cristiano chino fundado en 1991 y también conocido como Relámpago Oriental. Este último nombre hace referencia a un pasaje bíblico¹⁶: «Porque el Relámpago sale por el este y brilla aún en el oeste, así será la venida del Hijo

¹⁵ «Decapitated Churches in China's Christian Heartland», *The New York Times*, 21 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/05/22/world/asia/china-christians-zhejiang.html> (Fecha de la consulta: 4/4/2021).

¹⁶ Mateo 24:27, Reina Valera 1960. Disponible en: <https://www.biblegateway.com/passage/?search=Mateo%2024%3A27&version=RVR1960> (Fecha de la consulta: 6/4/2021).

del hombre». Este «relámpago que sale por el este», de acuerdo con la Iglesia, es Jesucristo regresando como Dios todopoderoso, es decir, como una persona nacida en un país oriental, China, para inaugurar la tercera era de la humanidad. El núcleo central de las creencias de la IDT reside en que Dios todopoderoso se encarnó en nuestro mundo como mujer (llamada Yang Xiabin), pero nunca mencionan su nombre civil y se refieren a ella como «él». Otra figura destacada dentro de la IDT es la de Zhao Weishan, uno de los fundadores y actuales dirigentes de esta¹⁷. Los seguidores de la IDT profesan un culto minimalista; no existe liturgia formal ni sacramentos, tampoco se celebran fiestas tradicionales cristianas como la Navidad o la Pascua¹⁸.

Este grupo religioso es actualmente perseguido en China, aunque la confesión fue ya declarada xie jiao desde el año 1995. En el año 2000, Yang Xiabin y Zhao Weishan huyeron a los Estados Unidos, donde se les concedió asilo político en 2001. Que la IDT sea una organización prohibida en China condiciona notablemente tanto su estructura como su organización. Esto hace que incluso los refugiados residentes fuera de China sean reacios a revelar detalles sobre la estructura interna. La IDT ha desarrollado un efectivo y clandestino sistema de contacto entre los diferentes líderes de las comunidades en China desde el extranjero. Esto permite una comunicación fluida entre las comunidades de la diáspora y conocer si un refugiado recién llegado es realmente miembro de la IDT.

La IDT se organiza en pequeños grupos que se reúnen periódicamente, dentro de la clandestinidad obligada por las circunstancias imperantes, para llevar a cabo sus actividades y rituales. Estos grupos eligen sus propios líderes. Se estima que en China residen unos 2 millones de seguidores de esta religión, aunque las cifras no son precisas al tratarse de un culto prohibido. Por esta razón, los fieles de la IDT cambian con frecuencia su dirección, lo que dificulta identificar en qué lugar de China se pueden encontrar la mayoría de los miembros de la Iglesia. Fuera de China, su presencia se extiende a una veintena de países¹⁹. Entre esos países se encuentra España, siendo

¹⁷ «Redada en China contra la secta que cree que Jesús se reencarnó en una mujer», *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/07/27/actualidad/1501166544_951410.html (Fecha de la consulta: 6/4/2021).

¹⁸ Introvigne, Massimo. «El Movimiento Religioso más perseguido en China: ¿Qué es la Iglesia de Dios Todopoderoso?», *Bitter Winter*, 25 de octubre de 2018. Disponible en: <https://es.bitterwinter.org/what-is-the-church-of-almighty-god/> (Fecha de la consulta: 6/4/2021).

¹⁹ Fuente confidencial, 6 de abril de 2021.

reconocida como «religión minoritaria» en el registro correspondiente²⁰.

Las autoridades chinas han intensificado en los últimos tiempos sus esfuerzos para reprimir, e incluso erradicar, a aquellos grupos que denomina «sectas cuasicristianas», como la Iglesia de Dios Todopoderoso, con vínculos tangenciales con el protestantismo dominante.

La IDT ha desarrollado una importante labor de difusión del tratamiento por parte de PCCh de los grupos religiosos al margen de la ley a través de la publicación de informes²¹ o incluso la elaboración de producciones cinematográficas difundidas a través de redes sociales. Esto es algo que lógicamente choca de manera frontal con la política del PCCh. Este panorama coincide con la situación descrita en informes elaborados por diferentes organizaciones internacionales²².

La narrativa del Gobierno chino para justificar su persecución por la vía penal de la IDT se basa en supuestos hechos delictivos y violentos cometidos por miembros de la Iglesia. Un episodio citado con frecuencia por las autoridades fue el de un brutal asesinato cometido el 28 de mayo de 2014 en un restaurante McDonald's en Zhaoyuan, una ciudad de la provincia de Shandong, en el este de China. Un grupo de seis miembros de una secta religiosa les pidió a los clientes sus números de teléfono para contactarles posteriormente. Una clienta se negó a dar su número, el grupo la consideró un «espíritu maligno» y la asesinó. Las autoridades chinas afirman que los perpetradores eran miembros de la IDT. El grupo religioso siempre lo ha negado rotundamente y existe una gran controversia al respecto²³. Ya fuera un suceso real o una estrategia de «noticias falsas», lo cierto es que el suceso fue una gran conmoción para la opinión pública en China y suscitó un importante debate al respecto. En otras ocasiones, el Gobierno chino ha justificado el hecho de combatir este tipo de grupos en que se trata de «sectas» y

²⁰ Inscrita con el número 023139, desde el 10/10/2016, en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/07/27/actualidad/1501166544_951410.html (Fecha de la consulta: 6/4/2021).

²¹ ADHRRF 2020 Annual Report on the Chinese Communist Government's Persecution of The Church of Almighty God, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://en.adhrrf.org/2020-Annual-Report-on-the-Chinese-Communist-Government%E2%80%99s-Persecution-of-The-Church-of-Almighty-God.html> (Fecha de la consulta: 6/4/2021).

²² US Department of State. 2019 Report on International Religious Freedom: China, 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/china/> (Fecha de la consulta: 6/4/2021).

²³ Introigne, Massimo. «'Cruel Killing, Brutal Killing, Kill the Beast': Investigating the 2014 McDonald's 'Cult Murder' in Zhaoyuan», *The Journal of CESNUR*, 2017. Disponible en: http://cesnur.net/wp-content/uploads/2017/09/tjoc_1_1_6_introigne_ter.pdf (Fecha de la consulta: 7/4/2021).

estas terminan rompiendo los lazos familiares de los miembros que acaban entrando en ella. Esto nos da una pista del empeño y la tenacidad con la que las autoridades chinas afrontan el control de estos grupos que se salen de la ortodoxia.

Por último, no puedo dejar de mencionar que la estrategia contra los grupos religiosos prohibidos no se limita al interior de las fronteras de China. El gigante asiático ha desarrollado capacidades para extender el control y la represión de manera extraterritorial. La forma que puede revestir este hace referencia a un amplio espectro de tácticas: desde ataques directos, acuerdos con otros países para repatriar disidentes, campañas de desinformación o acoso a través de proxys²⁴. Es por ello por lo que muchos solicitantes de asilo de nacionalidad china siguen manteniendo un buen número de medidas de seguridad destinadas a mantener el anonimato, como la utilización de seudónimos, anonimización de perfiles en redes sociales o mantener un «perfil bajo» para evitar ser localizados por las redes exteriores del Gobierno chino. Estos refugiados aluden con frecuencia a los extraordinarios sistemas tecnológicos de los que dispone el Gobierno chino para «controlar» a los ciudadanos, como videovigilancia invasiva, sistemas de reconocimiento facial o monitorización de redes sociales, por poner algunos ejemplos²⁵.

Tenemos ejemplos cercanos del ejercicio de la enorme influencia y capacidades de China en el ámbito internacional. España tiene suscrito un Convenio de Extradición con China cuya firma se remonta al año 2005 a instancias del gigante asiático. En el año 2017, las autoridades chinas consiguieron la extradición de 269 detenidos, entre ellos 219 de nacionalidad taiwanesa, en el marco de la operación Wall²⁶. Pese a la complejidad jurídica del caso, que fue llevado al Tribunal Constitucional —y este rechazó la solicitud de amparo con el pronunciamiento de dos votos particulares—²⁷, y los numerosos impedimentos existentes en el caso, la operación de extradición se culminó con gran celeridad.

²⁴ «Out of sight, Not Out of Reach. The Global Scale and Scope of Transnational Repression», *Freedom House*, febrero 2021. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Complete_FH_TransnationalRepressionReport2021_rev020221.pdf (Fecha de la consulta: 7/4/2021).

²⁵ Fuente confidencial, 7 de abril de 2021.

²⁶ «La estafa telefónica China: un test de estrés para la Audiencia Nacional», *El País*. Disponible en: https://elpais.com/politica/2016/12/16/actualidad/1481914928_151921.html (Fecha de la consulta: 19/4/2021).

²⁷ BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2019, pp. 27651 a 27671. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-3985 (Fecha de la consulta: 19/4/2021).

Conclusiones

En el momento actual, la persecución religiosa en China durante los últimos años ha alcanzado una intensidad no vista desde los tiempos de la Revolución cultural (años 60). Las autoridades chinas, bajo la autoridad del presidente y secretario general del Partido Comunista de China, Xi Jinping, han «pisado el acelerador» en el proceso de «chinización» de las religiones, poniendo en el punto de mira no tan solo aquellas religiones tradicionalmente consideradas foráneas como el islam o el cristianismo, sino que, además, se dirigen contra otras como el budismo, el taoísmo o las creencias populares²⁸. Las autoridades chinas han visto en la religión, debido al auge que ha adquirido en los últimos tiempos, un poderoso instrumento al servicio de los objetivos y fines del PCCh.

Las nuevas medidas legales tomadas en el año 2020 respecto de los grupos religiosos, citadas en este documento, vienen a sumarse a las restricciones en cuanto al funcionamiento y actividades de estos grupos que ya se dictaron en el año 2018. La acción combinada de ambos instrumentos legales proporciona un control y una vigilancia gubernamental aún más estricta respecto de los grupos registrados y requiere de estos que tanto sus líderes como sus seguidores apoyen y promuevan las políticas del PCCh y ajusten su discurso religioso a la versión del partido respecto de la cultura china. Paralelamente, estas mismas medidas llevan a considerar a los grupos no registrados como ilegales, cuando en el pasado había existido cierta tolerancia hacia ellos. Se estrecha el cerco sobre el «mercado gris» de las religiones forzando a estos grupos a unirse a las confesiones ya reconocidas bajo pena de quedarse en la clandestinidad.

Se ha intensificado la aplicación del artículo 300 del Código Penal de la República Popular de China por parte de las autoridades, especialmente contra aquellos grupos espirituales considerados ilegales como Falun Gong o la Iglesia de Dios Todopoderoso, etiquetados como sectas (*xie jiao*).

Por otro lado, se confirma la tesis de que el PCCh ha reforzado sus capacidades para integrar al Departamento de Trabajo del Frente Unido (UFWF) a través de todo el aparato burocrático del Estado, coincidiendo con los esfuerzos por profundizar el control del

²⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2019, sobre China, en particular la situación de las minorías religiosas y étnicas (2019/2690(RSP)) 2019. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0422_ES.html (Fecha de la consulta: 07/04/2021).

partido respecto de los grupos religiosos y erradicar aquellos que funcionan al margen de la ortodoxia. Al mismo tiempo, se consolida una tendencia ya iniciada hacia una mayor interferencia en las comunidades chinas residentes en el extranjero, adquiriendo por lo tanto los grupos religiosos chinos de ultramar igualmente gran relevancia como objetivos a monitorizar.

El creciente poder e influencia de China a nivel internacional, sus capacidades técnicas, su agresiva política exterior respecto de las comunidades chinas en la diáspora tienen una enorme influencia sobre los derechos y libertades de disidentes y exiliados que residen en un buen número de países. No hay que olvidar que China tiene capacidad suficiente para extender la persecución contra disidentes en el plano extraterritorial, lo que supone una amenaza para el Estado de derecho de numerosos países en el mundo. La influencia de China es tal, que la persecución puede no limitarse solo a individuos concretos, sino que incluso puede llegar a remodelar y ajustar sistemas legales o normas internacionales a sus propios intereses.

*Alfredo Campos García**

Abogado especializado en protección internacional

58/2021

14 de mayo de 2021

*Ignacio M. García-Galán**

Golpe en Birmania. Causas y consecuencias del final de media década de un endeble sistema híbrido

Golpe en Birmania. Causas y consecuencias del final de media década de un endeble sistema híbrido

Resumen:

Desde que las Fuerzas Armadas birmanas derrocaran al Gobierno democrático por medio de un golpe, el pasado 1 de febrero, más de un millar de personas han sido detenidas. Las protestas que han seguido a la asonada se han extendido por todo el país, convirtiéndose en las más significativas desde la conocida como Revolución azafrán (2007) y en las más violentas desde 1988. Pese a los cargos presentados contra los líderes de la Liga Nacional para la Democracia (LND), el golpe pone de manifiesto la intranquilidad de la cúpula militar ante el avance de un sistema democrático que nunca fue tal.

Palabras clave:

Myanmar, Birmania, golpe de Estado, China, mar del Sur de China.

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

Coup in Myanmar. Causes and consequences of the abrupt end of half a decade of a weak hybrid system

Abstract:

Since Myanmar's military seized power in a coup on February 1st, overthrowing the democratically elected government, more than a thousand people have been detained in a series of nation-wide crackdowns. The ensuing protests have progressively escalated into the largest since the so-called 'Saffron Revolution' (2007), becoming the most violent since 1988. Despite the charges brought against the leaders of the National League for Democracy (NLD), the coup reveals the fears of the military leadership in face of the advance of a democratic system that was never such.

Keywords:

Myanmar, Burma, military coup, weapons, China, South China Sea

Introducción: fin de la Primavera birmana

Figura 1. Tropas en las calles de Naypyidaw (izda.) y blindado BTR-3 frente a la pagoda de Sule, en el centro de Yangón (dcha.). Fuente. CNN.

La mañana del 1 de febrero, varios convoyes de carros blindados irrumpían en Naypyidaw, tomando el control de los edificios gubernamentales de la capital birmana. La escena se repetía en la mayoría de las ciudades de importancia, desde Dawei a Monywa, pasando por Yangón, donde las tropas ocupaban de manera gradual los edificios administrativos y establecían controles de tráfico. Horas antes, la mayoría de canales de televisión y radio habían dejado de funcionar alegando «dificultades técnicas», al tiempo que en un nutrido número de regiones el servicio de Internet se desplomaba. A las 11:00, hora local, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas¹, el general Min Aung Hlaing², declaraba a través de la televisión nacional el derrocamiento del Gobierno, decretando la ley marcial por espacio de un año. En su comparecencia aprovechó también para anunciar el arresto de la mayoría de altos cargos de la Liga Nacional para la Democracia (LND)³, en una serie de redadas llevadas a cabo la madrugada anterior, y que incluían, entre otros, al hasta entonces presidente, Win Myint, y a la consejera de Estado⁴, Aung San Suu Kyi, histórica activista por la democracia y rostro visible del Gobierno.

¹ Comúnmente conocidas como Tatmadaw (*taádma-doó*), su nombre en birmano.

² Pronunciado *min aong-dsáing*.

³ Principal partido político del país, en su día fue el principal frente opositor al Gobierno militar (1962-2015).

⁴ Cargo que en Birmania equivale al de primer ministro.

El nuevo hombre fuerte: ¿quién es Min Aung Hlaing?

Figura 2. El general Min Aung Hlaing (izda.) y el nuevo presidente, Myint Swe (dcha).

Pese a que la cúpula militar ha entregado la presidencia al hasta entonces vicepresidente, Myint Swe⁵, el control real del Estado queda en manos de quien es el jefe del Estado Mayor desde 2011. Nacido en la ciudad costera de Tavoy⁶ (sur), el 3 de julio de 1956, Min Aung Hlaing procede de una familia de funcionarios públicos. Conocido por su carácter observador y taciturno, creció en Rangún al obtener su padre un puesto en el Ministerio de Obras Públicas. Miembro de las Fuerzas Armadas desde 1974, consiguió superar las pruebas de acceso a la academia de oficiales en su tercer intento.

Su carrera militar fue gris y ordinaria, y poco o nada se sabe de su rol en las cruentas represiones de 1988 y 2007. Ascendido a comandante de la 44.^a División de Infantería Ligera⁷, quienes sirvieron bajo su mando le describen como un oficial del montón, poco proclive a escuchar las sugerencias de sus subalternos. En 2002 fue ascendido a comandante en jefe de las operaciones en el Triángulo de Oro^{8,9}, en el extremo norte del estado de Shan, una vasta región, tradicionalmente levantisca, poblada por diversas

⁵ Antiguo brigadier, de 69 años, que se convierte en el primer presidente perteneciente a la etnia mon. Vinculado a la Unión por la Solidaridad y el Desarrollo (USD), partido vinculado al Tatmadaw.

⁶ Rebautizada como Dawei durante la campaña de 1989, en la cual la propia Birmania fue rebautizada como Myanmar y la antigua capital, Rangún, como Yangón.

⁷ Acantonada en Thaton, en el estado oriental de Mon.

⁸ Región de la triple frontera entre Birmania, Laos y Tailandia, famosa por el cultivo de opio y la abundancia de grupos armados activos.

⁹ Alternative ASEAN Network on Burma. «Senior General Min Aung Hlaing. Tatmadaw Commander-in-Chief». Disponible en:

<https://web.archive.org/web/20180112154939/http://www.altsean.org/Research/Regime%20Watch/Executive/CIC.php>

minorías, y en la cual el Tatmadaw había perdido el control de la mayor parte de distritos. Amigo de las soluciones drásticas y de la mano dura, sus dotes tácticas y habilidades diplomáticas facilitaron el alto el fuego con dos de los principales grupos insurgentes de la zona: el Ejército Unido del Estado Wa¹⁰ y la Alianza Nacional Democrática de Myanmar (MNDAA)¹¹. Estos éxitos le granjearon la admiración de buena parte de la cúpula dirigente. A partir de ese momento, el entonces jefe de Estado, el general Than Shwe (1992-2011), le tomó bajo su ala, propiciando su silencioso pero meteórico ascenso.

En 2009 fue nombrado jefe del Buró de Operaciones Especiales de la 2.ª Región Militar, la cual incluía, entre otros, a los estados de Shan, Kayah y Kayin. Durante sus tres años en el puesto fue uno de los tres generales encargados de dirigir las operaciones contra los diversos grupos insurgentes aún operativos en la zona, como el antes citado MNDAA o el Ejército de Liberación Karen (ELK). Ostenta el cargo de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas desde 2011, sucediendo precisamente a Than Shwe.

Durante la presidencia del general retirado Thein Sein (2011-2016), se mostró como su mano derecha, si bien para 2012 muchos consideraban ya a Hlaing como el verdadero poder en la sombra. Pese a que apoyó en público las reformas políticas iniciadas en 2011, su descontento con la deriva política del país era un secreto a voces¹². Consecuentemente, sus relaciones con Aung San Suu Kyi y con el resto del Gobierno democrático no fueron en absoluto fluidas tras la victoria de la LND en las elecciones de 2015. Desde 2019 es sujeto de sanciones por parte de los EE. UU. y el Reino Unido por su papel en la crisis rohinyá de 2017.

¹⁰ Formado, principalmente, por combatientes de la minoría china, descendientes de los refugiados llegados al Triángulo de Oro tras la victoria de Mao, el Ejército Unido del Estado Wa pasó a aliarse con las Fuerzas Armadas birmanas, combatiendo junto a ellas a diversos grupos insurgentes entre 2009 y 2017.

¹¹ Al igual que el movimiento Wa, la base del MNDAA está compuesta por chinos étnicos y desertores del antiguo Partido Comunista Birmano.

¹² PAQUETTE, David. «Min Aung Hlaing Appointed Vice-Senior General», *The Irrawaddy Times*, 3 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.irrawaddy.com/news/burma/min-aung-hlaing-appointed-vice-senior-general.html>

Lo que la «democracia» escondía: análisis y motivos del golpe



Figura 3. De izquierda a derecha: la hasta ahora consejera de Estado, Aung San Suu Kyi; el expresidente Win Myint, y el exvicepresidente adjunto, Henry Van Thio, fueron todos arrestados el 1 de febrero.

Si bien el programa de reformas, iniciado en 2008, cristalizó en las elecciones de noviembre de 2015 (las primeras «libres» en 25 años), hablar de democracia en Myanmar sería excesivamente generoso. Definir el régimen político del país como un «sistema híbrido limitado» se acerca más a la realidad. Bajo el *statu quo* imperante hasta el pasado febrero¹³, los ciudadanos mayores de edad podían participar en unas elecciones multipartidistas, celebradas cada cinco años, a las cuales podían presentarse partidos no controlados por las Fuerzas Armadas o sus aliados, incluyendo a la LND y a diversos movimientos nacionalistas y separatistas. Por medio de un proyecto de transición limitada, denominado «Vía Birmana a la democracia», la apertura del país quedaba bendecida por la redacción de una nueva Constitución (2008), la cual se comprometía a garantizar, tras más de cincuenta años de Gobierno del Tatmadaw, una mayor libertad de prensa y expresión, la apertura económica del país y la lucha contra la corrupción a todos los niveles. Sin embargo, las Fuerzas Armadas se reservaban de manera permanente el 25 % de los asientos de las cámaras nacionales¹⁴, teniendo además derecho a veto en cuestiones relativas a la seguridad nacional y, en la práctica, también a las reformas constitucionales. Así mismo, y para contrarrestar la popularidad de varios de los líderes de la LND, la cúpula militar se cuidó de redactar una carta magna que asegurara una dosificación de las reformas y un blindaje de sus intereses. Así, y sin

¹³ Legado de la Constitución de 2008.

¹⁴ La Cámara de Representantes (baja) y la Cámara de los Pueblos o Nacionalidades (alta).

ir más lejos, por medio del artículo 59-F la presidencia queda vetada a ciudadanos con parientes extranjeros, un movimiento claramente dirigido a evitar el ascenso de Aung San Suu Kyi.

Las esperanzas de los líderes democráticos quedaban, por tanto, depositadas en que la consecución de victorias masivas en las urnas y la apertura al exterior favorecieran una flexibilización progresiva de la postura de los militares, desembocando en una serie de enmiendas a la carta magna que permitieran garantizar una democratización plena. Sin embargo, este último movimiento se antojaba altamente complicado de conseguir, pues, para acometer tales reformas, es necesario contar con un mínimo del 75 % de los votos en la Cámara de Representantes. Para ello sería necesario aunar el respaldo de todos los votos procedentes de los partidos democráticos, una empresa poco menos que imposible¹⁵.



Figura 4. Partidarios de la LND celebrando los resultados de los comicios del 8 de noviembre de 2020.
Fuente. DW.

Pese a ello, tras obtener la LND el 60,4 % de los votos en 2015, Aung San Suu Kyi comenzó a presionar casi de inmediato para obtener tales reformas, iniciando una ronda de diálogos directos con el general Hlaing. A cambio, su imagen en el exterior se resintió cuando, en 2018, compareció ante la Corte Internacional de Justicia para justificar las

¹⁵ Fundada al calor de las reformas, en 2010, por quien fuera comandante en jefe de las Fuerzas Armadas entre 2004 y 2007, el general Thein Sein, la USD es el principal partido político del país, por detrás de la LND. Formado en su mayor parte por militares retirados, consigue con su reducido número de votos obstaculizar tal maniobra. Así mismo, otro 10 %-15 % del voto suele quedar en manos de los distintos partidos nacionalistas y separatistas.

acciones de las Fuerzas Armadas en Rakhine durante la crisis rohinyá¹⁶. Este gesto, peaje a pagar según diversos analistas por mantener abierto el diálogo, de poco sirvió. Hlaing decidió suspender las reuniones hasta la celebración de las elecciones de 2020, pero estas trajeron una victoria aún más abultada de la LND, que se impuso con el 61,6 % de los votos, obteniendo 255 de los 440 asientos de la Cámara de Representantes, y 131 de los 224 de la Cámara de los Pueblos. Con estos resultados sobre la mesa, la líder de la LND reanudó sus demandas con renovada insistencia.

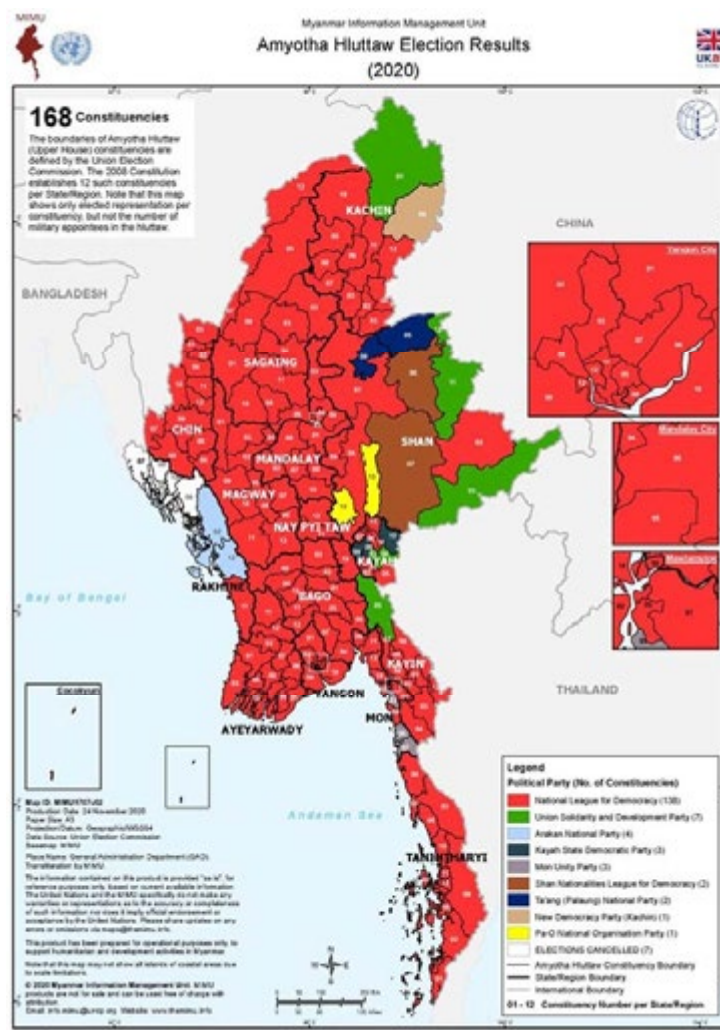


Figura 5. Mapa con los resultados electorales del 8 de noviembre de 2020. En rojo, los distritos en los que se registró la victoria de la LND; en verde, los del USD; y el resto de colores, para los distintos partidos nacionalistas. En blanco, los ocho distritos de Rakhine en los que los comicios fueron cancelados. Fuente. UK-Aid.

¹⁶ KIPGEN, Nehnginpa. «Why is Suu Kyi defending the military?», *Bangkok Post*, 6 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1829569/why-is-suu-kyi-defending-the-military->

Sin embargo, la dosificación de los cambios es percibida como un imperativo real para el Tatmadaw. Desde su subida al poder, por medio del golpe de Estado del 2 de marzo de 1962, las Fuerzas Armadas ostentaron el poder de manera ininterrumpida durante medio siglo, a menudo valiéndose de diversas plataformas políticas, como el Partido del Programa Socialista Birmano (PPSB)¹⁷ o la propia Unión por la Solidaridad y el Desarrollo (USD), ambas creadas e impulsadas por la cúpula militar. El Ejército se considera a sí mismo guardián de la soberanía e integridad nacionales de un Estado étnicamente complejo, en el que el grupo dominante, los birmanos o *bamar*, representan apenas dos tercios del total de la población, y en el que la práctica totalidad de las minorías disponen de un movimiento armado de secesión.

Paralelamente, las conexiones de la LND con el mundo exterior siempre han sido vistas con gran sospecha, siendo consideradas como un elemento potencialmente desestabilizador para quienes desean mantener la política del país blindada ante todo tipo de injerencia extranjera¹⁸. Ante esta situación, no sorprende, por tanto, que los principales bancos de votos de la USD queden repartidos entre los componentes de las Fuerzas de Seguridad del Estado, el funcionariado público, los sectores budistas más conservadores y los ciudadanos de etnia birmana residentes en las regiones periféricas, donde a menudo son minoría¹⁹. Desafortunadamente, la batalla electoral hasta ahora ha granjeado unos resultados paupérrimos para el partido, que apenas obtuvo el 4,9 % de los votos en los comicios de 2015, derrumbándose hasta un mero 3,12 % en los últimos de 2020²⁰.

Paralelamente, y más allá de la integridad nacional o de la defensa de los valores tradicionales, es incuestionable que la pérdida progresiva del control político y económico por parte del Tatmadaw son factores de enorme peso, así como el miedo a complicaciones legales en caso de un avance en la democratización.

¹⁷ Único partido legal entre 1964 y 1988, estuvo dirigido por el propio general Ne Win, artífice del golpe de 1962.

¹⁸ WALTON, Matthew J. *Buddhism, Politics & Political Thought in Myanmar*. Cambridge University Press, 2017, pp. 182-183.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 146-148 y 163-164.

²⁰ «Myanmar's 2020 General Election Results in Numbers», *The Irrawaddy Times*, 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.irrawaddy.com/elections/myanmars-2020-general-election-results-numbers.html?fbclid=IwAR0uo7ZdreRaaGyiJ-nnXdvJqbgYcD-pTOcT0KKGqTQerFoBHiNHwFOexk>

Min Aun Hlaing no está dispuesto a retirarse

Los reglamentos del Acta Nacional de Defensa establecen que el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas está obligado a abandonar su cargo al cumplir los 65 años. Ello forzaría al general Hlaing a retirarse a partir del 3 de julio del presente año, fecha en la que cumpliría dicha edad. Teniendo en cuenta las investigaciones que sobre él penden por su rol durante la crisis rohinyá, el general bien podría tener motivos justificados para sentirse intranquilo. El abandono de su puesto podría dejarle en una posición vulnerable en el hipotético caso de que, ante un avance progresivo de la democratización del país, un tribunal internacional o de reconciliación quisiera juzgarle en un futuro próximo.

- La vía política ofrece pocas garantías para los militares retirados

El temor entre las Fuerzas Armadas al desmembramiento del Estado en base a las tensiones étnicas sigue siendo claramente palpable. Por otro lado, la entrada en política como medio para lograr un aforamiento o un blindaje de sus intereses les ofrece escasas posibilidades de éxito, dado el reducido número de votos obtenidos por la USD.

- La pérdida de poder económico

El Tatmadaw sigue manteniendo el control de buena parte de los bancos y empresas privadas de renombre, ya sea de manera directa o de fondos de inversión. Tal es el caso, entre otros, del Inwa Bank, el banco más importante del país, el cual está en manos de la Myanmar Economic Corporation, propiedad del Ministerio de Defensa^{21,22}. La apertura del país a la inversión extranjera y el levantamiento de buena parte de los embargos fueron de inmediato percibidos como una oportunidad dorada para todas las partes, pero con la imposición de sanciones personales por parte de la ONU, los EE. UU. y la UE a varios cargos de la cúpula militar, las empresas extranjeras comenzaron a mostrarse más cautas a la hora de invertir en el país y de elegir con quién asociarse.

²¹ Lo mismo sucede con el Myanma Economics Holding Ltd., propietario del Myawaddy Bank.

²² STRANGIO, Sebastian. «US Government to Sanction Military-Linked Myanmar Conglomerates: Report», *The Diplomat*, 25 de marzo de 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/03/us-government-to-sanction-military-linked-myanmar-conglomerates-report/>

El golpe es una manera drástica de recordar al mundo quién ostenta el poder real

El pasado enero, apenas tres semanas antes del golpe, el FMI entregó al Gobierno birmano 350 millones de dólares a fondo perdido como paquete de emergencia para afrontar la pandemia²³. La acción no estuvo exenta de controversia, especialmente cuando se anunció el nombramiento de Than Nyein²⁴ como nuevo presidente del Banco Central de Myanmar a finales de ese mismo mes. La transferencia se realizó, finalmente, cuando los delegados del Gobierno democrático aseguraron a los líderes del FMI que el dinero sería destinado a aquello para lo que estaba siendo transferido. Esta situación es una clara muestra de la negativa de la comunidad internacional a negociar con la cúpula militar o a tenerles siquiera en cuenta como elementos activos en la toma de decisiones relativas a la política nacional.

Consecuencias inmediatas: polvorín en las calles y reanudación de la insurgencia

Figura 6. Imágenes de los disturbios en Yangón el pasado 30 de marzo. Fuente. CNN.

A lo largo de la madrugada del 1 de febrero, 84 altos cargos de la LND fueron detenidos²⁵, incluyendo, además de a los tres líderes del Ejecutivo, al secretario general del partido,

²³ LAWDER, David. «Days before coup, IMF sent Myanmar \$350 million in emergency aid; no precedent for refund», *Reuters*, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-imf-idUSKBN2A303R>

²⁴ Estrecho colaborador del régimen militar, ya había ostentado el cargo entre 2007 y 2013.

²⁵ Dos de los cuales murieron bajo custodia policial. «Second Myanmar official dies after arrest, junta steps up media crackdown», *Reuters*, 8 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-idUSKBN2B005P>

Nyan Win, y a su portavoz, Aung Shin, ambos condenados a arresto domiciliario indefinido. Entre los cargos presentados por las autoridades destacan los de fraude electoral²⁶, importación ilegal de sistemas de comunicación²⁷, apropiación indebida, violación de las leyes de confinamiento ante la pandemia de la COVID-19 y venta de secretos de Estado, percibidos como irrisorios por un amplio sector de la sociedad birmana²⁸.

A pesar de que el ejercicio de la violencia extrema como medio de disolución de manifestaciones o disturbios es elemento habitual en la historia reciente del país²⁹, millares de ciudadanos tomaron las calles desde la tarde del mismo día del golpe, cortando el tráfico en las principales vías de las mayores ciudades y haciendo un llamamiento a la desobediencia civil. Mientras la prensa internacional reaccionaba con estupor, para muchos, el golpe era la mera crónica de una muerte anunciada. La frágil balanza de poder, que nunca fue tal, acabó por romperse en una fecha que ni siquiera era casual, pues era la víspera del día en que debía de constituirse el nuevo parlamento, fruto de las elecciones del 8 de noviembre. Ante la evolución de las concentraciones, el 3 de febrero el servicio nacional de telecomunicaciones bloqueó el acceso a diversas plataformas sociales y de comunicación, suspendiendo el servicio de Internet, nuevamente, en varias regiones del país³⁰. No obstante, la medida surtió escaso efecto y la situación pronto degeneró en enfrentamientos entre manifestantes, policías y militares. Las confrontaciones callejeras que se han sucedido a lo largo de los últimos dos meses se han cobrado ya 700 vidas³¹, según el consenso entre los medios internacionales, convirtiéndose en las más violentas desde el verano de 1988.

Igualmente, la disolución del Gobierno democrático vuelve a poner de relieve las tensiones étnicas imperantes, heredadas de las campañas expansionistas de los

²⁶ GOODMAN, Jack. «Myanmar coup: Does the army have evidence of voter fraud?», *BBC*, 5 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/55918746>

²⁷ «Timeline: The month since Myanmar's military coup», *Reuters*, 1 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/myanmar-politics-timeline-idINKCN2AT12K>

²⁸ Otros 154 miembros del Parlamento fueron igualmente detenidos, así como más de un millar de estudiantes, asesores, funcionarios y activistas. WA LONE; McPHERSON, Poppy; BHANDARI, Aditi. «Myanmar's new wave of detainees», *Reuters*, 2 de marzo de 2021. Disponible en: <https://graphics.reuters.com/MYANMAR-POLITICS/DETENTIONS/jbyvrdaznve/>

²⁹ Como se pudo ver en los episodios de 1974, 1988-1989 y, más recientemente, durante la conocida como Revolución azafrán de 2007.

³⁰ «Myanmar internet providers block Facebook services after government order», *Reuters*, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-facebook-idUSKBN2A32ZE>

³¹ «Myanmar coup: The people shot dead since the protests began», *BBC*, 13 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-56636345>

antiguos reinos birmanos, así como de una deficiente transición a la independencia por parte de las autoridades coloniales británicas. Aparte del 65 % de *bamares*, en Myanmar residen otros 134 grupos étnicos reconocidos. Los más destacados, como los shan, los karen (o *kayin*), los mon o los arakaneses³², son descendientes de una serie de reinos independientes conquistados y anexionados entre los siglos XIII y XVIII.

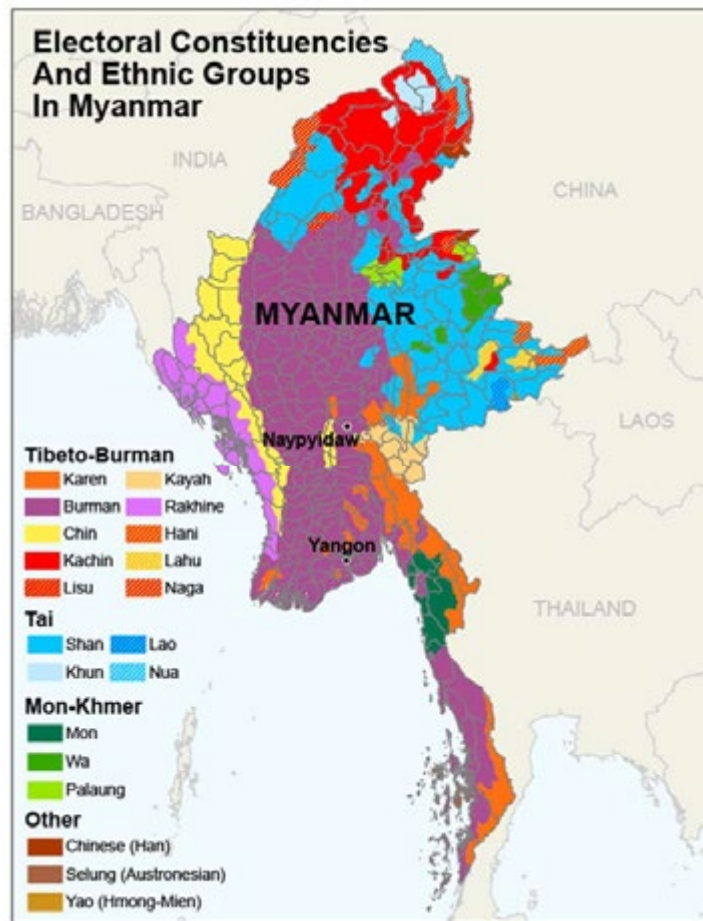


Figura 7. Mapa con los grupos étnicos dominantes en cada región del país. Fuente. UK Aid.

Durante el periodo colonial, la colaboración de las minorías con las autoridades británicas fue estrecha, ahondando en el recelo y desconfianza con la mayoría birmana. No sorprende, por tanto, que, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la práctica totalidad solicitara una independencia separada que les permitiera crear sus propios Estados. Tras arduas negociaciones, el general Aung San³³, líder de la independencia

³² Los grupos minoritarios más significativos representan el 10 %, 7 %, 2,2 % y 2 %, respectivamente, dentro de un total de 54 millones de ciudadanos.

³³ Padre de la líder de la LND, Aung San Suu Kyi.

birmana, logró persuadir a los representantes de los principales grupos para que se integraran en la Unión Birmana. Por medio de los Acuerdos de Panglong (1947), apadrinados por los británicos, la nueva Birmania (independiente a partir del año siguiente) garantizaba a las minorías el derecho a solicitar la escisión de sus territorios si, transcurridos diez años desde la independencia, consideraban que sus derechos estaban siendo vulnerados³⁴. Sin embargo, con el asesinato de Aung San, en julio de 1947, los representantes de los grupos karen y mon, así como los líderes del Partido Comunista Birmano (PCB), optaron por abandonar las negociaciones, iniciando una insurrección a la que se unieron quince nuevos grupos armados a lo largo de los doce años siguientes. El hecho de que el Tatmadaw tomara el control en el golpe de 1962 (oficialmente, para evitar la implosión de la Unión) tan solo sirvió para enquistar los conflictos, especialmente cuando la deriva política y económica del país, a lo largo de las décadas siguientes, convirtieron al régimen militar en un paria internacional.

Los intentos por poner fin a las hostilidades solo han conseguido desembocar en éxitos tangibles a raíz de las reformas políticas traídas por la democratización. Tras el anuncio de las autoridades, en 2011, de permitir la participación de la LND y de los partidos nacionalistas en la actividad política, la mayoría de los grupos insurgentes aceptaron acogerse a una serie de acuerdos provisionales con el Gobierno. La vía real al optimismo quedó abierta cuatro años después cuando, el 31 de marzo de 2015, el Acuerdo Nacional de Alto el Fuego, auspiciado por Naciones Unidas, consiguió aglutinar a ocho de los quince movimientos insurgentes aún activos³⁵. No obstante, la rúbrica de este venía condicionada por el compromiso a celebrar una conferencia nacional de reconciliación y paz definitivas. Desafortunadamente, este proyecto, bautizado como Conferencia de Paz del Panglong del siglo XXI³⁶, cosechó escasos avances en las cuatro sesiones celebradas entre septiembre de 2016 y agosto de 2020.

Pocas semanas después del golpe, las Fuerzas Armadas birmanas reanudaron los bombardeos contra varios de los grupos insurgentes que operan en los estados

³⁴ EKEH, Chizom. «Minorities in Burma», *Minority Rights Group International*, p. 1. Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/47298f632.pdf>

³⁵ SLODKOWSKI, Antoni. «Myanmar signs ceasefire with eight armed groups», *Reuters*, 15 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics/myanmar-signs-ceasefire-with-eight-armed-groups-idUSKCN0S82MR20151015>

³⁶ Claro guiño a la primera, de 1947, tenía como objetivo la formación de una unidad federal y democrática.

orientales de Shan, Kayin y Kayah³⁷. La campaña de ataques aéreos recibió una respuesta contundente. En los dos últimos estados, el ELK ha reiniciado el hostigamiento de las bases militares del Tatmadaw. Por su parte, en el estado de Shan, los ejércitos de una coalición de grupos insurgentes, denominada como Alianza del Norte^{38,39}, llevaron a cabo una serie de ataques conjuntos contra varias comisarías de policía a lo largo de las últimas dos semanas.

Hasta la fecha, la amplia mayoría de insurgencias bien podrían ser descritas como de índole local y de baja intensidad, si bien la lucha contra determinados grupos ha vivido picos de una virulencia desmedida en momentos puntuales⁴⁰. No obstante, el establecimiento de alianzas sólidas y el lanzamiento de ofensivas conjuntas contra posiciones gubernamentales es una novedad. A ello se une el respaldo declarado por parte de diez de los grupos insurgentes a los manifestantes y líderes democráticos⁴¹, así como el reciente llamamiento de los manifestantes a que la actividad rebelde continúe y se vea incrementada⁴². Todo ello hace que, por primera vez en casi sesenta años, la posibilidad de un estado de guerra civil generalizado se torne preocupantemente plausible.

Conclusiones: ¿qué esperar ahora?

Pese a que el nuevo Gobierno se ha comprometido a derogar el estado de emergencia y a celebrar nuevas elecciones en un año, la incertidumbre es palpable. El Tatmadaw tiene una dilatada experiencia en manejar la política nacional y el orden constitucional. Sin ir más lejos, su líder más longevo, el general Ne Win (1962-1988), colgó el uniforme

³⁷ PECK, Grant. «Myanmar air strikes send ethnic Karen fleeing to Thailand», *Associated Press*, 28 de marzo de 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/race-and-ethnicity-thailand-myanmar-3f7422c3d08ff7bc3778d7100c8a53e7>

³⁸ Formada por el MNDAA, el Ejército por la Independencia de Kachin, el Ejército de Arakán y el Ejército de Liberación de Ta'ang.

³⁹ «10 Myanmar police killed in attack by ethnic armies: Reports», *Al Jazeera*, 10 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/10/10-myanmar-police-killed-in-attack-by-ethnic-armies-reports>

⁴⁰ Destacando aquellos contra los insurgentes islámicos de la etnia rohinyá (1978 y 2016-2017), contra el ELK (1949-1956 y 1988-2011), contra el MNDAA (1989-2002) o contra el Frente Nacional de Chin (2009-2011).

⁴¹ «Ten Myanmar rebel groups back anti-coup protests, condemn junta crackdown», *France 24*, 4 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20210404-ten-myanmar-rebel-groups-back-anti-coup-protests-condemn-junta-crackdown>

⁴² «Myanmar protesters urge 'guerrilla strikes' amid internet cutoff», *Al Jazeera*, 3 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/2/myanmar-protesters-urge-guerrilla-strikes-amid-internet>

en 1970, lo cual no le impidió continuar al frente del país durante dieciocho años más como líder del PPSB. Es probable que Hlaing haga un movimiento similar, como también hizo en su día el general Thein Sein (2010), aunque tampoco se debe descartar del todo la posibilidad de que, en efecto, se celebren unas elecciones convenientemente acotadas en un futuro próximo. En cualquier caso, y sea como fuere, el *putsch* pone fin a diez años de reformas y a un endeble sistema híbrido, esperanza de 54 millones de ciudadanos. Deja, además, en el aire la transición a una democracia real, así como los billones de dólares en programas de inversiones, cooperación y desarrollo de más de una treintena de países.

Ante esta situación, nos encontramos con los siguientes escenarios:

- El Tatmadaw se encuentra sorprendido por la reacción popular

Si algo ha quedado claro desde 1988 es que, si bien el Tatmadaw puede movilizar el poder físico, la LND puede movilizar a las masas populares, y eso es algo que se ha vuelto a hacer patente. Pese a los numerosos precedentes en la brutalidad represora, la sociedad birmana no ha vacilado a la hora de echarse a la calle desde el primer día para protestar el golpe, a menudo contestando a la violencia con violencia. Acciones como el asesinato de cinco policías en Sagaing el pasado 3 de abril⁴³ tienen alarmada a la cúpula militar, que, ciertamente, no esperaba una reacción tan encarnizada. No obstante, la presión social y el incremento de la violencia entre los manifestantes es un arma de doble filo, pues un estado de insurrección prolongado bien podría ser utilizado como pretexto para prorrogar el estado de emergencia.

- La comunidad internacional se ha mostrado blanda

Pese al llamamiento por parte de EE. UU. y la UE para dar marcha atrás y restablecer en sus cargos a los políticos detenidos, pocas medidas reales ha tomado Occidente salvo el anuncio, por parte del secretario de Estado norteamericano, Antony Blinken, de extender las sanciones personales a varios parientes de Hlaing, decretando además la prohibición de hacer negocios con las empresas controladas por el Tatmadaw. Así

⁴³ «Seis policías muertos en un ataque contra una comisaría en Birmania», *Agencia EFE*, 3 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/seis-policias-muertos-en-un-ataque-contra-una-comisaria-birmania/10001-4503053>

mismo, Washington ordenó la congelación de 1000 millones de dólares propiedad del Gobierno birmano en cuentas estadounidenses⁴⁴. Japón e India se han mostrado mucho más cautos a la hora de criticar el desarrollo de los acontecimientos, mientras que en la ASEAN, tan solo los líderes de Indonesia y Malasia han hecho un tímido llamado a que la asociación transnacional medie en el conflicto⁴⁵. Corea del Sur, por su parte, ha sido el país asiático que ha tomado las medidas más duras, decretando el embargo de armas al país, el fin de los intercambios en materia de defensa y el embargo a la exportación de maquinaria y equipos sensibles⁴⁶.

- El puzzle étnico sigue siendo un crisol cultural y polvorín potencial

Ni siquiera el Gobierno híbrido fue capaz de firmar la paz con todos y cada uno de los distintos grupos insurgentes, algunos de los cuales llevan en armas setenta años. Si bien varios han llegado a acuerdos con las autoridades, es altamente probable que la lucha armada se reanude, y con mayor virulencia aún si cabe, en varias regiones del norte y del este del país. La exigencia de una paz plena como condición hipotética para volver al anterior sistema sería una quimera que podría demorarse durante décadas, amenazando con convertirse en otro comodín en manos del Ejército, si quisiera utilizarlo.

¿Qué esperar, por tanto, dada la actual situación y lo acontecido en episodios anteriores?

- Crisis humanitaria y hundimiento económico

Se espera la llegada masiva de refugiados a Tailandia⁴⁷ (más de 4000 a finales de marzo), India o Bangladés⁴⁸ (2000). A pesar de que Tailandia ha expulsado a buena parte de los llegados a su territorio a lo largo de las últimas semanas, es de esperar que

⁴⁴ MADHANI, Aamer; LEMIRE, Jonathan. «Biden orders sanctions against Myanmar after military coup», *Associated Press*, 10 de febrero de 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/biden-orders-sanctions-myanmar-coup-a078bebbe37d104d5a793408e710fdaa>

⁴⁵ Posibilidad que cuenta con pocos visos de esperanza. La ASEAN es, al fin y al cabo, una organización de naturaleza económica en la que la mayoría de los miembros están gobernados por regímenes autoritarios o por sistemas de partido único.

⁴⁶ CHA, Sang-Mi; SMITH, Josh. «UPDATE 1-S.Korea to suspend defence exchanges with Myanmar, reconsider aid», *Reuters*, 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/southkorea-myanmar/update-1-skorea-to-suspend-defence-exchanges-with-myanmar-reconsider-aid-idUSL1N2LA0B3>

⁴⁷ OLARN, Kocha; REGAN, Helen. «Thailand pushes back thousands fleeing Myanmar as death toll surpasses 500», *CNN*, 30 de marzo de 2021. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2021/03/30/asia/thailand-myanmar-refugees-intl-hnk/index.html>

⁴⁸ Principalmente, pertenecientes a las etnias rohinyá y arakán en el caso de India y Bangladés.

la huida de ciudadanos birmanos vaya en aumento a lo largo de los próximos meses, especialmente si los conflictos en los estados orientales y septentrionales se intensifican. Más de 10 000 birmanos cruzaron a Tailandia entre 1988 y 1989, con otros 3000 más llegando al país tras los combates de 2002^{49,50}. Así mismo, la prolongación de las huelgas y del estado de desobediencia, unidos al cese de la inversión exterior, vienen empujando al país a una situación económica difícil. El Banco Mundial espera una contracción del PIB superior al 10 % para 2021 y un hundimiento en la calidad de vida de, al menos, 3,5 millones de ciudadanos. Las predicciones de Fitch Solutions son aún peores, estimando la caída en un 20 %⁵¹.

- Mayor dependencia de China (y Rusia) por parte del régimen

No es ningún secreto que el desencuentro entre la nueva autoridad nacional y las democracias del mundo repercute en un beneficio estratégico para China⁵², país a menudo acusado de jugar un rol multifacético en la política birmana. El coloso asiático ha invertido más de 22 000 millones de dólares en el país a lo largo de las últimas dos décadas⁵³, consagrándose como principal inversor amén de benefactor del Tatmadaw, a quien a menudo protege del escrutinio internacional a pesar de las fricciones puntuales. El 3 de febrero, los delegados de China y Rusia ante las Naciones Unidas se apresuraron a bloquear la redacción de un comunicado de condena del golpe por parte de la Organización⁵⁴. Así mismo, sendos países ya vetaron una resolución de condena por la represión durante la Revolución azafrán.

⁴⁹ SMITH, Martin. *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, 1999, pp. 17-18 y 371.

⁵⁰ FINK, Christina. *Living silence in Burma: Surviving under military rule*, 2009.

⁵¹ REED, John. «'Economic collapse amid escalating conflict': is Myanmar becoming a failed state?», *The Financial Times*, 22 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.ft.com/content/6189a752-6f68-4d61-99ea-9e83137a1d3d>

⁵² La RPC considera a la nación del sudeste asiático una vía de acceso al Índico de importancia capital, habiendo dedicado buena parte de sus inversiones a mejorar la conectividad vial y energética entre sendos Estados.

⁵³ NAN LWIN. «Infographic: 30 Years of Chinese Investment in Myanmar», *The Irrawaddy Times*, 25 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.irrawaddy.com/specials/infographic-30-years-chinese-investment-myanmar.html>

⁵⁴ «China and Russia blocked the UN from condemning Myanmar's military coup», *The Business Insider*, 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/china-russia-block-un-security-council-condemn-myanmar-coup-2021-2>

- **Las nuevas elecciones, de celebrarse, serán aún menos libres**

El escenario más probable es que el Tatmadaw emplee la demostración de fuerza como mecanismo de presión sobre la LND para asegurarse una posición de mayor peso en la Asamblea Nacional, así como la inmunidad de buena parte de sus altos mandos de cara al futuro. Con tal ventaja, la celebración de unas nuevas elecciones dependería del tiempo necesario para rubricar tal compromiso y plasmarlo en una reforma constitucional. Ello, sin lugar a duda, alejaría aún más las esperanzas por alcanzar una democracia plena en el país a corto-medio plazo.

*Ignacio M. García-Galán**

Historiador especializado en geopolítica de Asia

59/2021

18 de mayo de 2021

Antonio Alonso Marcos y Rakhmatulla
Nurimebtov*

**La Organización de Cooperación
de Shanghái se enfrenta a una
elección estratégica**

La Organización de Cooperación de Shanghái se enfrenta a una elección estratégica

Resumen:

En junio de 2021, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) celebra su XX aniversario. Esta organización ha evolucionado en muchos aspectos a lo largo de estos veinte años. Los autores analizan el momento en el que se encuentra la organización, cómo se combina con las aspiraciones globales de dos de sus miembros más importantes (Rusia y China), las opciones que tiene ante sí y cuál es el camino que debería emprender para cumplir su objetivo más importante, según su documento fundamental, la Carta de la OCS: el mantenimiento de la paz y mejora de la seguridad y la confianza en la región.

Palabras clave:

Asia Central, Belt and Road Initiative, China, India, Organización de Cooperación de Shanghái, Rusia.

***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.

Shanghai Cooperation Organization faces a strategic choice

Abstract:

In June 2021, the Shanghai Cooperation Organization (SCO) celebrates its 20th anniversary. This organization has evolved in many aspects throughout these twenty years. The authors analyse the organization's current situation, how two of its most important members (Russia and China) combine their global goals, the SCO choices, and the path it should take to fulfil its most important mission, according to its fundamental document (the Charter of the SCO): the maintenance of peace and improvement of security and confidence in the region.

Keywords:

Belt and Road Initiative, Central Asia, China, India, Russia, Shanghai Cooperation Organization.

Introducción

En junio de 2021, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) celebra su XX aniversario. Esta organización ha evolucionado en muchos aspectos a lo largo de estos veinte años y ahora se encuentra en una encrucijada. Del pequeño grupo de los cinco (República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) han llegado a ser ocho miembros de pleno derecho, a los que hay que sumar cuatro observadores, seis socios de diálogo, cinco invitados y cinco interesados. Además, en su seno cohabitan viejos enemigos, introduciendo así un elemento de inestabilidad interna. Como ámbito de cooperación económica y cultural tiene un gran potencial, pues abarca a casi la mitad de la población mundial. ¿Qué camino puede tomar la OCS en el futuro? ¿Su agenda tendrá cambios? ¿Habrá reformas institucionales en la organización? ¿Cuál será el papel de la OCS en la configuración del nuevo orden mundial multipolar y en la región? Por último, al ser una organización liderada por China, ¿cómo ha influido en ella su proyecto estrella, la Nueva Ruta de la Seda o Belt and Road Initiative (BRI)?

Recordando los inicios... y los principios

En su afán por clarificar sus fronteras, China impulsó una serie de encuentros que ayudaran a hacer una delimitación definitiva con los países circundantes resultantes de la disolución de la Unión Soviética (1991): Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Surgió así el Grupo de los Cinco de Shanghái o Shanghai Five, cuyo primer éxito fue la firma del Tratado sobre la Profundización de la Confianza Militar en las Regiones Fronterizas con los jefes de Estado de los países citados anteriormente. En 1997, vino otro paso adelante con la firma del Tratado sobre Reducción de Fuerzas Militares en Regiones Fronterizas. Siguieron reuniéndose cada año en una ciudad distinta hasta que en junio de 2001 Uzbekistán quiso sumarse a estos Shanghai Five y sus protagonistas vieron las ventajas de extender estos mecanismos a otros países del entorno y le dotaron de cierta institucionalización. Así, el 15 de junio de 2001 se reunieron en Shanghái aquellos seis para firmar la Declaración sobre el Establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái, dotándole de cierta estructura orgánica.

En dicha declaración fundacional se fijaban los principios y objetivos que debían guiar la organización, haciendo referencia expresa a los acuerdos de creación de confianza en el ámbito militar y de reducción mutua de las fuerzas armadas en la zona fronteriza

firmados en 1996 y 1997 en Shanghái y Moscú, respectivamente. De junio de 2001 es también otro documento fundamental, la Convención de Shanghái para combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo, que dejaba claro cuáles son las tres principales amenazas (llamándoles incluso «los tres males», siguiendo la tradición de la nomenclatura china, tan amiga de combinar números en sus expresiones)¹.

Ya transformada en organización, aquel foro buscó recubrirse con varios órganos que dieran mayor sentido a su permanencia y a su acción en el tiempo, y en 2004 se creó la Secretaría General, actualmente ocupada por Vladimir Norov (ministro de Exteriores de Uzbekistán entre 2006 y 2010), y el centro antiterrorista RATS, con sede en Taskent². A sus objetivos de cooperación en el campo de la seguridad y la defensa se fueron sumando otras áreas como la cooperación económica y la cultural, de manera que, en la actualidad, además de la cumbre anual (Consejo) de jefes de Estado y su cumbre preparatoria, el llamado Consejo de Jefes de Gobierno, también hay reuniones a nivel de: jefes de parlamento; secretarios de Consejo de Seguridad; ministros (de Exteriores, de Defensa, de Emergencias, de Economía, de Transporte, de Cultura, de Educación y de Salud); jefes de Tribunal Supremo; y fiscal general.

Como se ve, la organización intenta abarcar un amplio espectro de cooperación, pero existen pocos indicios de que se busque profundizar en dicha relación. Para ser claros, no se busca emular el proceso de integración europea. Ni se pretende ni se puede, porque en este cuadrilátero miden sus fuerzas dos actores principales (China y Rusia), a los que se han ido sumando otros de semejante nivel (India) o de un peso nada desdeñable (Kazajistán, Pakistán, Uzbekistán), si bien es cierto que existen otros miembros más pequeños y vulnerables (Kirguistán, Tayikistán)³. Por lo tanto, especialmente desde su ampliación de 2017, no se puede decir que se busque la

¹ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José. *La Organización de Cooperación de Shanghái en su X aniversario*. Documento de Análisis IEEE 18/2011.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf (Fecha de la consulta: 10/4/2020).

² PLATER-ZYBERK, Henry; MONAGHAN, Andrew. «Strategic Implications of the Evolving Shanghai Cooperation Organization», *Strategic Studies Institute*, US Army War College, agosto 2014, pp. 20-21. Disponible en: <http://www.jstor.com/stable/resrep11392> (Fecha de la consulta: 10/12/2020).

³ Según algunos expertos, el caso tayiko es especialmente preocupante, pues además de ser el país más pobre de la región, ve incluso amenazada su propia supervivencia como país por las proclamas que se hacen desde China de que buena parte del territorio tayiko fue en su día chino y a ellos debe retornar. Ver ROZANSKIJ, Vladimir. «Tajikistan, 'part of the Chinese empire'», *Asia News*, 26 de enero de 2021. Disponible en: <http://www.asianews.it/news-en/Tajikistan-'part-of-the-Chinese-empire'-52169.html>

conformación de un bloque homogéneo, compacto, sino un foro de diálogo que ayude a limar asperezas entre sus miembros con limitada acción hacia el exterior.

Gran potencial, pero pocos progresos

Mucho ha llovido desde que los Shanghai Five se transformaran en organización y, sin duda, se puede asegurar que se han convertido en uno de los actores importantes en la región euroasiática. Ha habido avances significativos, especialmente en la lucha contra las amenazas del terrorismo internacional, el extremismo y el separatismo y en garantizar la seguridad regional en general, aunque no demostró ser un mecanismo muy útil en las grandes crisis que han azotado a Kirguistán (las revoluciones de colores de 2005, 2010 y 2020), quizá por ser considerado un mero episodio de inestabilidad interna y, como tal, encuadrado bajo el principio de *ius cogens* de no injerencia en asuntos internos de otros Estados, que en estas latitudes se considera inviolable y «sacrosanto».

Aunque la OCS ha servido para cooperar y coordinarse mejor en el campo de la seguridad y la defensa, no ha podido avanzar en el campo económico, que es clave para la integración y convergencia de unos Estados miembros con sistemas políticos y económicos tan diferentes. Por otro lado, el aumento de las tensiones entre algunos miembros, sobre todo entre la India y China, así como la crisis derivada de la pandemia y las actuales incertidumbres geopolíticas en Eurasia⁴, pueden exacerbar aún más la situación dentro de la organización.

Después de que India y Pakistán se convirtieron en miembros de pleno derecho en 2017, la OCS entró en una nueva etapa en su relativamente corta historia. Se puede decir que su esencia anterior ha cambiado: a primera vista, la OCS ha pasado de ser una organización regional «pura» a convertirse en el organismo interestatal euroasiático más grande.

⁴ «Crude oil pipelines from Russia and Kazakhstan to China demonstrate China's interest in increasing overland supply. In early 2019, China's 600,000-barrels-per-day pipeline from Russia made up approximately 6 percent of all crude oil imports. [...] In 2019, approximately 34 percent of China's natural gas imports (45 billion cubic meters) came from Turkmenistan by a pipeline that runs through Kazakhstan and Uzbekistan. This pipeline can transport 55 billion cubic meters per year, and Turkmenistan and China plan to expand it to 80 billion cubic meters per year in 2020». «Military and Security Developments Involving the People's Republic of China», Office of the U.S. Secretary of Defense, *Annual Report to Congress*, 1 de septiembre de 2020, p. 134. Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF> (Fecha de la consulta: 20/1/2021).

Actualmente, el área total de sus Estados miembros es de más de 34 millones de km², lo que significa el 60 % de la región euroasiática. La población total de los países de la OCS es de más de 3000 millones, que es aproximadamente la mitad de la población mundial. Además, cuatro miembros de la organización (Rusia, China, Pakistán e India) son Estados con armas nucleares y ocupan una posición importante en las relaciones internacionales.

Es, precisamente, en el campo de la seguridad y la defensa donde la OCS ha mostrado su músculo. La realización anual de ejercicios militares conjuntos es solo una prueba más de ello. En efecto, aunque dichos ejercicios tenían como objetivo «ensayar» una respuesta conjunta contra grupos terroristas, de todos es sabido que la lucha contra el terrorismo no suele hacerse con medios militares, o al menos no es la manera más eficaz de hacerlo, y menos aún si se prolonga en el tiempo. Asunto distinto es la lucha contra una insurgencia o contra una guerrilla en la que, en efecto, es preciso combinar el uso de la fuerza militar con otro tipo de herramientas que permitan desactivar la base social que apoya a dicha insurgencia, desarmándoles también en el terreno de los argumentos (la consabida lucha por las mentes y los corazones).

En 2021, Pakistán acogerá la ejecución de este entrenamiento conjunto bajo el nombre de Pabbi-Antiterror-2021, decisión anunciada durante la 36.^a reunión del Consejo de la Estructura Regional Antiterrorista (RATS), celebrada en Taskent el pasado 18 de marzo, donde además se adoptó el proyecto de programa de cooperación para 2022-2024 contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo⁵. Los últimos ejercicios conjuntos fueron la Peace Mission-2020. Los «apenas» 10 000 soldados simulaban llevar a cabo una operación antiterrorista en el Distrito Militar Central de Yurginsky, en el campo de entrenamiento de la región de Kemerovo (Siberia suroccidental)⁶.

El año anterior, Rusia fue la encargada de dirigir los ejercicios TSENTR-2019 junto a fuerzas de India, Pakistán, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán, además de 1600 soldados chinos provenientes de su Western Theater Command⁷ y unos 30 aviones

⁵ «India, Pakistan, China to participate in SCO joint anti-terrorism exercise», *The Print*, 21 de marzo de 2021. Disponible en: <https://theprint.in/diplomacy/india-pakistan-china-to-participate-in-sco-joint-anti-terrorism-exercise/625869/>

⁶ «About 10,000 troops from SCO member states to take part in anti-terror drills in Russia», *TASS*, 2 de marzo de 2020. Disponible en: <https://tass.com/defense/1125555>

⁷ El Mando para el Teatro de Operaciones Occidental es el geográficamente más extenso de toda China y parece que sería el responsable de responder a un potencial conflicto con India y a las amenazas terroristas e insurgentes hacia y desde dentro del occidente de China. Ver Office of the U.S. Secretary of Defense..., *op. cit.*, p. 140.

y helicópteros de ala fija (incluidos bombarderos H-6)⁸, siendo el segundo año consecutivo en el que se coordinaban las fuerzas aéreas de ambos países, tras los ejercicios VOSTOK-2018⁹. Aunque en junio de 2019 Rusia y China elevaron su cooperación al grado de «asociación estratégica integral de coordinación en una nueva era», comprometiéndose a una coordinación más estrecha en cuestiones de seguridad global y apoyo mutuo, ambos países han rechazado crear una alianza militar entre ambos o una alianza abierta a otros países. Esto es algo que, sin duda, se comprobará en los próximos años, pero lo que sí se puede ver ya es su colaboración en el desarrollo de tecnología de defensa conjunta y ejercicios y cooperación en otras iniciativas de modernización militar¹⁰.

Aparte de esos ejercicios militares conjuntos, China ya no oculta que desea tener presencia militar permanente en Asia Central, más concretamente bases en Tayikistán¹¹, asunto por el que la Administración Trump dio la voz de alarma¹², además de recordar que por lo menos desde 2016 la Policía Militarizada china (PAP, por sus siglas en inglés) parece haber operado en Tayikistán, vigilando las fronteras de la región donde confluyen Afganistán, Tayikistán y China¹³. El asunto de las bases militares en Asia Central es mucho más delicado de lo que parece, ya que Rusia no suele acoger de buen grado este tipo de noticias, ya sean chinas o indias, mucho menos si son estadounidenses. Hay que recordar que fue la OCS quien reclamó ya en 2005 a EE. UU. que abandonara Afganistán, lo que supuso un duro revés diplomático para la Administración Bush Jr.¹⁴.

Sin embargo, se puede decir que el potencial de una asociación tan grande permanece sin explotar en la práctica, especialmente en el campo económico en sentido amplio: el

⁸ Ibídem, pp. 126-127.

⁹ BOULÈGUE, Mathieu. «Russia's Vostok Exercises Were Both Serious Planning and a Show», *Chatham House*, 17 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2018/09/russias-vostok-exercises-were-both-serious-planning-and-show> (Fecha de la consulta: 9/1/2021).

¹⁰ Office of the U.S. Secretary of Defense..., *op. cit.*, p. 135.

¹¹ PUTZ, Catherine. «Why Did Tajikistan Make an Appearance in the China Military Power Report?», *The Diplomat*, 3 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/09/why-did-tajikistan-make-an-appearance-in-the-china-military-power-report/>

¹² Office of the U.S. Secretary of Defense..., *op. cit.*, p. 128.

¹³ Ibídem, p. 70.

¹⁴ Así rezaba la Declaración Final de la V Cumbre OCS, celebrada en Asytana el 5 de julio de 2005: «Given the completion of the active military phase of the antiterrorist operation in Afghanistan, the member states of the Shanghai Cooperation Organization deem it necessary for the relevant participating states of the antiterrorist coalition to set a deadline for the temporary use of said infrastructure and presence of their military contingents in the territory of the SCO member states». *Declaration by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization*, Astana, 5 de julio de 2005. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LAut30TSaPkJ:eng.sectscsco.org/load/197543/+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=es>

transporte y la logística, la inversión y las finanzas o los proyectos de infraestructura no han dado un salto cualitativo en estas décadas. De hecho, las aspiraciones de los Estados en esta área quedan limitados a la adopción de programas de carácter general y documentos declarativos.

Erosión del tándem ruso-chino

Sin embargo, la ralentización de la cooperación en la OCS comenzó a manifestarse antes de su expansión en 2017, así que no todo es consecuencia de su proceso de ampliación. Quizá, la razón más evidente de su desaceleración se puede encontrar en la erosión del tándem ruso-chino, pues, aunque evidentemente el principal actor es China, desde los inicios Rusia ha hecho todo lo posible por «tutelar» este proceso, aunque sin llegar a minarlo, más bien aspirando a coliderarlo. De ahí que se hable de tándem.

Durante unos diez años, Pekín ha estado promoviendo dos iniciativas económicas dentro de la organización: el establecimiento del Banco de Desarrollo de la OCS y el Fondo de Desarrollo, así como la creación de un Área de Libre Comercio (TLC). Por su parte, Rusia, que ha sido durante mucho tiempo un partidario del fortalecimiento de los componentes militares y de seguridad de la OCS, se ha opuesto a esos intentos chinos de institucionalización de la cooperación económica y financiera dentro de la organización. En respuesta, Moscú impulsó primero la Comunidad Económica Euroasiática (CEEa), luego la actual Unión Euroasiática y, posteriormente, su proyecto de Gran Eurasia, concepto clave de su geopolítica que tiene como objetivo prioritario reinventar su política hacia Eurasia. La razón de tan estratégico cambio es no solo el deterioro de las relaciones de Moscú con Europa, sino también su temor por la creciente influencia de China en Asia Central.

Todavía en fechas más lejanas, allá por 2013, hubo un cambio radical en la estrategia global de la República Popular China, que se debió en parte a la situación en la OCS. Con la convicción de que Moscú permitiría la potencial transformación de la OCS en un bloque con carácter económico, el entonces nuevo líder del país, Xi Jinping, anunció la iniciativa One Belt, One Road (OBOR)¹⁵, más tarde rebautizado con un nombre menos

¹⁵ Cabe resaltar que el lugar elegido para anunciar al mundo este proyecto fue la recién (2010) creada Universidad Nazarbayev en Astana. «President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries», Chinese Ministry of Foreign Affairs, 7

cacofónico, la Belt and Road Initiative (BRI) o New Silk Road. Así, se ve que China ha decidido crear un mecanismo para fortalecer su influencia en Asia Central y Eurasia en general, sin la «asistencia» de la OCS. De hecho, lanzó este proyecto que encarna la gran estrategia eurasiática de China sin tener un acuerdo con Moscú en formatos multilaterales. De esta manera, el sueño de Pekín de convertir a la OCS en un mecanismo de integración económica ha perdido su significado. Parece que la OCS ha cumplido su misión principal dentro de la estrategia de Pekín hacia Asia Central, al menos durante los próximos años. Ha desarrollado su BRI de una manera más asertiva, dejando a la OCS en un segundo plano, a su sombra.

De hecho, el BRI es esencialmente un proyecto basado en la estrategia anterior de China hacia la OCS. En este sentido, es una continuación de las iniciativas de Pekín dirigidas a crear instituciones financieras y corredores de transporte internacional dentro de la OCS, pero por alguna razón no se materializó. En particular, los principios de «consultas mutuas», «beneficio mutuo», «deseo de desarrollo común», declarados por el lenguaje BRI de Pekín, derivan del «espíritu de Shanghái»¹⁶, que es la piedra angular de la doctrina de la OCS.

En el futuro, se espera que aumente la influencia de China en Asia y en el mundo en general, lo que plantea la cuestión de qué papel puede desempeñar la OCS en su estrategia. Por ahora, no hay duda de que el BRI es la principal prioridad de política exterior de Pekín.

¿Es el RIC (Rusia-India-China) capaz de convertir a la OCS en una verdadera herramienta de la geopolítica euroasiática?

Algunas especulaciones hablan de la posibilidad de que el tándem Moscú-Pekín puede convertirse en un «trío» al añadirse Nueva Delhi. La RIC (Rusia-India-China) es

septiembre de 2013. Disponible en:

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtffhshzzfh_665686/t1076334.shtml

¹⁶ «Firmly upholding the Shanghai Spirit, the SCO member states have established an example of the new type of international relations featuring win-win cooperation. China is willing to, together with all parties, strengthen the sense of community of shared future, and build a common home of security, stability, development and prosperity». «Xi Jinping Attends 17th Meeting of SCO Council of Heads of State and Delivers Important Speech, Stressing to Jointly Build a Common Home of Security, Stability, Development and Prosperity and Announcing China to Host the 2018 SCO Summit», Chinese Ministry of Foreign Affairs, 10 de junio de 2017. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/2017zt/xjpdhxxgsfwbcxshzzcygyslshdsqchyhastnzsxbhkms/t1469850.shtml

promovida activamente principalmente por Moscú, ya que quiere «frenar» la creciente influencia china en Eurasia. De hecho, esta fue la razón principal por la que Rusia presionó abiertamente a Nueva Delhi para que se uniera a la OCS. En este sentido, ¿cuál es el enfoque de la India hacia la OCS y su futuro? ¿Está India lista para participar en la construcción del futuro de la organización dentro del formato RIC? Si el RIC se desarrolla con éxito, aumentarán las posibilidades de que estas tres potencias principales mejoren sus relaciones dentro de la OCS. Como tal, también podría fortalecer a la propia organización. Sin embargo, si el «trío» falla, ¿tendría un impacto negativo en el futuro de la OCS?

Hay algunos nubarrones en el horizonte que podrían enturbiar el funcionamiento eficaz del RIC. En primer lugar, parece que la disputa territorial entre China e India se mantendrá como una «bomba de relojería», que puede convertirse en una tumba diplomática o incluso en un conflicto militar en cualquier momento. Los enfrentamientos militares de 2020 en la provincia de Ladakh revelaron un potencial para un escenario semejante¹⁷. En segundo lugar, como resultado del mayor deterioro de las relaciones Occidente-Rusia y Occidente-China, el acercamiento entre Moscú y Pekín puede preocupar a India y provocar su distanciamiento del formato RIC. Y, en tercer lugar, la creciente competencia de India con China en el sudeste asiático puede enfriar el diálogo entre Pekín y Nueva Delhi e incluso afectar indirectamente las relaciones de India con Rusia.

Por tanto, la cuestión del papel de la RIC como un «pilar» potencial para el futuro de la OCS permanece abierta, como también sigue siendo una incógnita qué papel jugarán los demás miembros de la OCS (países de Asia Central y Pakistán), que ciertamente afectará al desarrollo futuro de la organización, aunque a diferencia de los «tres grandes», no buscan establecer sus propios conceptos geopolíticos en la región.

¿Crisis institucional?

Uno de los problemas, anticipado por algunos expertos, para el correcto funcionamiento de la organización tras la ampliación de 2017 fue la pérdida de eficacia por el llamado

¹⁷ DE LA CAL, Lucas. «Una veintena de soldados indios mueren en un enfrentamiento contra militares chinos en el Himalaya», *El Mundo*, 16 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/06/16/5ee8ba8ffc6c8317368b4615.html>

«principio de consenso». En la OCS, las decisiones se toman por unanimidad, siendo fácil de imaginar lo duras que eran las negociaciones primero entre cinco países y luego entre seis, más si cabe ahora entre ocho tan dispares.

Este principio de consenso, consagrado en la Carta de la OCS, las Reglas de Procedimiento y otros documentos fundamentales de la organización, se puede comparar con el derecho de veto del Consejo de Seguridad de la ONU, pues si alguno de los cinco miembros permanentes se opone a un tema en particular, no se garantizará el consenso y la propuesta no saldrá adelante; de hecho, en la ONU se intenta buscar el acuerdo entre los cinco grandes antes de elevar un tema a la consideración del Consejo de Seguridad, precisamente para ahorrar la vergüenza internacional cuando eso sucede.

Este es un principio muy importante para la OCS, ya que garantiza la igualdad de los Estados miembros, independientemente de su tamaño, su sistema político y su poder económico. Sin embargo, en la práctica, las organizaciones con miembros que compiten pueden utilizar este principio como una táctica obstruccionista o para limitar ciertos intentos de la otra parte. Por tanto, se puede predecir que en el futuro se intensificará el debate sobre la necesidad de mantener o no el principio de consenso dentro de la OCS.

A buen seguro, los nuevos acontecimientos provocarán la necesidad de cambios en el marco legal de la OCS, dado que el grupo debe responder a las realidades regionales e internacionales actuales y redefinir sus principales prioridades. Si esto no sucede, la OCS puede continuar su camino hacia el estancamiento. Tal vez la propuesta más seria en el cambio de la base institucional actual de la OCS sea la ofrecida por Rusia. Durante algunos años, Moscú ha estado sugiriendo la reforma de uno de los dos órganos principales de la OCS, la Estructura Regional Antiterrorista (RATS), con sede en Taskent, abogando por una transformación del RATS en un Centro Universal para Combatir Nuevos Desafíos y Amenazas a la Seguridad. Sin embargo, esta idea aún no se ha debatido seriamente entre los miembros.

Además, la pandemia ha hecho sus propios ajustes a los enfoques de cada Estado miembro hacia la cooperación multilateral. Por lo tanto, difícilmente cabe esperar un progreso serio en materia de reforma de la OCS, al menos a medio plazo.

El camino por delante

Independientemente de la forma en que se desarrolle la OCS en los próximos años, enfrentará el dilema de la expansión. La organización afirma estar abierta a la membresía de otros países euroasiáticos y algunos de ellos han estado llamando a la puerta durante algunos años, como Irán y Afganistán, entre otros.

Sin embargo, los actuales miembros son muy conscientes de que a la luz del empeoramiento de la situación internacional y el mayor agravamiento de la economía mundial debido a la pandemia de la COVID-19, es superfluo discutir este tema. Además, la plena adaptación de India y Pakistán a la organización también es un proceso que requiere mucho tiempo. Por esta razón, no parece razonable pensar que la OCS aceptará nuevos miembros en un futuro próximo, por lo que no parece que la cuestión de la ampliación vaya a ser un punto esencial en el próximo desarrollo de la organización.

Además, tampoco sería prudente hacerlo en estos momentos, pues no se debe acceder al incremento de miembros de la organización sin atender las lagunas institucionales, ya que eso puede conducir a la OCS a la fragmentación, provocando la aparición de «alianzas tácticas» dentro de la misma organización. Al menos esto es lo que se ha visto en la experiencia de otras organizaciones regionales, como la misma UE, donde antes de la gran ampliación de 2004 se desarrolló un amplio debate en torno a la disyuntiva ampliación o profundización. Es bien sabido que la decisión política adoptada por Bruselas fue la de la ampliación y solo el paso del tiempo nos podrá permitir juzgar con mayor criterio si aquella fue una decisión acertada o no, si era el momento oportuno o no.

En el caso de la OCS, los problemas bilaterales no resueltos entre los miembros podrían llevar a un escenario como ese. Como se mencionó anteriormente, los problemas fronterizos entre India y Pakistán o entre China e India siguen pendientes. También es poco probable que los desacuerdos entre Rusia y China y entre China e India sobre temas estratégicos desaparezcan pronto.

Además, aunque se hayan firmado acuerdos de cooperación con otras organizaciones¹⁸, aspecto muy positivo por otro lado, la verdad es que se trata de instituciones donde se

¹⁸ Por ejemplo, con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, con la ONU, con la Comunidad de Estados Independientes, con la ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) o con la CICA (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia).

repiten los mismos miembros, añadiéndose alguno más para evitar solapamientos y coordinar mejor los esfuerzos. Parece que las expectativas (o temores) insufladas por la OCS en sus comienzos se han ido desvaneciendo o deshilachando por su afán de expandir su influencia en aquella área geográfica. No obstante, no hay que desdeñar otros proyectos protagonizados por China y por Rusia que sí tienen visos de materializarse y de tomar fuerza. Se trata del BRI (Belt and Road Initiative) y de la Unión Euroasiática, respectivamente. Mientras el primero es claramente un instrumento de China para extender su red de influencias económicas y comerciales¹⁹ (nada desdeñable en términos de seguridad en un mundo globalizado y tan dependiente de la economía), el segundo es ciertamente un proyecto que pretende emular el proceso de integración de las comunidades europeas que desembocaron en la Unión Europea y que un día, quizás, dé como fruto el surgimiento de unos «Estados Unidos de Europa» (en expresión de Winston Churchill) o de una «federación europea» (en palabras de Robert Schuman).

Como conclusión, se puede decir que la OCS se enfrenta a una grave incertidumbre estratégica. Debe abordar cuestiones difíciles, desde los desarrollos institucionales internos hasta la competencia estratégica entre los miembros principales. Son precisamente ellos quienes deben responder a la pregunta sobre cuál es el papel clave que este mecanismo (RIC) debería desempeñar en la configuración del futuro destino de la organización.

Antonio Alonso Marcos
Profesor Universidad San Pablo CEU

Rakhmatulla Nurimebtov
Investigador de la University of World Economy and Diplomacy (Uzbekistán)

¹⁹ REHORST, Bob; KUIJL, Wouter. «Tajikistan's Catch-22: Foreign Investment and Sovereignty Risks», *The Diplomat*, 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/03/tajikistans-catch-22-foreign-investment-and-sovereignty-risks/>

60/2021

20 de mayo de 2021

Miguel Ángel García-Fraile Hernández*

**La deriva de radicalización
yihadista: un desafío
multidisciplinar**

La deriva de radicalización yihadista: un desafío multidisciplinar

Resumen:

La deriva de actividad terrorista llevada a cabo por las organizaciones fundamentalistas religiosas ha puesto de manifiesto que el camino hacia el extremismo violento emana de un paulatino proceso de radicalización. La estadística de detenciones relacionadas con delitos de terrorismo yihadista en España en 2020 pone de manifiesto que una amplia mayoría de sujetos radicalizados han desarrollado su escalada de violencia en diferentes entornos concretos del panorama urbano y local. Debido a ello, y en consonancia con la línea estratégica establecida por las instituciones de la Unión Europea, los planes preventivos de lucha contra los procesos de radicalización precisan, obligatoriamente, de una cooperación entre las diferentes instituciones españolas desde la esfera nacional hasta la escala local.

Palabras clave:

Radicalización, prevención, perfiles vulnerables, entornos de riesgo, acción local.

***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 drift of jihadist radicalization: a multidisciplinary challenge

Abstract:

The drift of terrorist activity carried out by religious fundamentalist organizations has shown that the path to violent extremism emanates from a gradual process of radicalization. The statistics of arrests related to crimes of jihadist terrorism in Spain in 2020, shows that a vast majority of radicalized subjects have developed their escalation of violence in different specific settings of the urban and local panorama. Due to this, and in line with the strategy line established by the institutions of the European Union, preventive plans to combat radicalization processes necessarily require cooperation between the different Spanish institutions from the national to the local level.

Keywords:

Radicalization, prevention, vulnerable profiles, risk environments, local action.

Introducción

Cuando se procede a la evaluación de determinados extremismos violentos es conveniente acudir al camino recorrido por el sujeto en su creciente escalada de violencia. Como en cualquier otra disciplina, el hecho de comprender el proceso en el que, de modo paulatino¹, se activan determinadas conductas en el individuo, supone una importancia manifiesta a la hora de articular mecanismos para contrarrestarlas.

Tal como comenta Alonso en su investigación², durante mucho tiempo el diseño de las estrategias antiterroristas dejó de lado los procesos de radicalización y el reclutamiento. La preocupación por las motivaciones que desencadenan los conflictos violentos no llevaba aparejada la inclusión de dichos procesos en las estrategias de defensa contra el fenómeno terrorista y sus conductas relacionadas. Esta ausencia de interés se mantuvo hasta la llegada del terrorismo de ideología yihadista y su manifestación en atentados con gran número de víctimas, ya comenzada la primera década del siglo XXI.

Paulatinamente, el proceso de radicalización se ha convertido en el epicentro explicativo del terrorismo. No obstante, la indeterminación del fenómeno como elemento de estudio suscita poco consenso en relación con las estrategias para abordarlo. En los últimos años, diferentes sectores relacionados con la temática han puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar eficaces estrategias de prevención. Sin embargo, han existido discrepancias en cuanto a la evaluación, tratamiento y desarrollo de herramientas para abordarlo³.

En cualquier caso, el proceso de radicalización ha pasado a ocupar el lugar que le corresponde como protagonista en el estudio del camino que conduce al individuo hacia el extremismo violento y la actividad terrorista. A partir de aquí, el debate académico en

¹ Es conveniente mencionar que el paulatino proceso de radicalización varía, en cuanto a su duración, en función de diferentes factores. En el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2016, elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional, se incide en que Cataluña es la región de España donde la radicalización se desarrolla de forma más rápida. Este dato demuestra que estos procesos pueden ser muy veloces en función de condicionantes internos y externos al sujeto. Ver: Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2016*, Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 2016. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016> (Fecha de consulta: 15/3/2021).

² ALONSO, Rogelio. «Procesos de Radicalización y Reclutamiento en las Redes de Terrorismo Yihadista», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia* 141, 2009, p. 21.

³ FERNÁNDEZ, Laura; LIMÓN, Pedro. «Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV 2015)», *Revista Política y Sociedad*, 54, n.º 3, 2017, p. 806.

cuanto al tratamiento del fenómeno es positivo de cara a alcanzar un consenso hacia la mejor forma de abordar la problemática, ya sea mediante una única disciplina o de forma multidisciplinar.

La dinámica del proceso de radicalización

En el transcurso del camino que conduce hacia el extremismo violento pueden apreciarse diferentes estadios evolutivos por los cuales el sujeto transita ante la exposición de fenómenos favorecedores del ideario radical. Sin embargo, no todo el que se acerque a un entorno radical acabará asumiendo plenamente el ideario extremista, ni tampoco puede aceptarse de forma genérica que una identificación plena con la ideología radical conduzca obligatoriamente a la participación en actividades violentas⁴.

Existen diferentes instrumentos de medida que intentan evaluar el grado de radicalización que el sujeto profesa en un momento determinado. Uno de los más conocidos es la escalera de Moghaddam⁵ hacia el terrorismo. En este modelo se interpreta que, en función del entorno y los condicionantes, el individuo y el grupo irían subiendo progresivamente peldaños hasta alcanzar la participación del individuo en la actividad violenta. De forma análoga, otros modelos establecen estructuras piramidales⁶ donde el vértice superior queda representado mediante la conducta violenta como fase final del proceso.

Lo que tienen en común estos dos modelos es que en ambos casos el avance del individuo por los sucesivos estadios se encuentra condicionado por una serie de presiones externas e internas al sujeto⁷. Esta doble raíz de elementos de presión explica por qué, ante similares agentes externos, algunos individuos se mantienen en determinados peldaños intermedios y otros escalan hasta posiciones estructuralmente más elevadas. En los escalones más bajos las conductas presentan rasgos incipientes y no serán por sí mismas peligrosas en el escenario social en el que se desenvuelvan.

⁴ ALONSO, Rogelio, *op. cit.*, p. 33.

⁵ MOGHADDAM, Fathali M. «The Staircase to Terrorism. A Psychological Exploration», *American Psychologist*, vol. 60, n.º 2, 2005, pp. 161-169.

⁶ Para observar modelos de radicalización en estructura piramidal, ver: MCCAULEY, Clark; MOSKALENKO, Sophia. «Mechanisms of political radicalization: pathways toward terrorism», *Terrorism and Political Violence*, vol. 20, n.º 3, 2008, pp. 415-433.

⁷ Para obtener información acerca de las presiones que favorecen el proceso de radicalización, ver: JORDÁN, Javier. «Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis sociopolítico en tres niveles», *Revista de Psicología Social*, vol. 24, n.º 2, 2009, pp. 197-216.

En estos casos, la labor de lucha ante el proceso precisa establecer una línea roja desde la cual la conducta puede ser considerada una amenaza para la sociedad.

La problemática derivada de estas teorías es que confieren un orden ascendente y lineal en el proceso de radicalización. En la práctica, este orden entre fases no siempre sucede y, debido a ello, hay investigadores que prefieren enfatizar la lucha contra la radicalización atendiendo a determinados factores en lugar de atendiendo al estadio concreto del proceso de escalada de violencia⁸.

Perfiles vulnerables y entornos de riesgo

Tradicionalmente, la radicalización en Occidente ha tratado de ser explicada haciendo alusión a factores como la falta de oportunidades, la escasa inclusión social o la marginación cultural. Sin embargo, estudios recientes afirman que un número considerable de los implicados en organizaciones terroristas provienen de un estatus sociocultural elevado⁹. La simplificación causa-efecto entre las dificultades socioeconómicas y la adhesión a un proceso de radicalización ofrece una versión simplista acerca de un fenómeno mucho más complejo.

La identificación de los factores que empujan al sujeto a involucrarse en dinámicas de radicalización supone una temática que en los últimos años ha sido abordada por varias disciplinas en el ámbito social. Diferentes factores socioeconómicos, el componente religioso, la deriva interna psicológica del sujeto, factores demográficos y la falta de adaptación son condicionantes que favorecen el camino en el proceso. No obstante, lo complejo del fenómeno no permite ofrecer una relación simplificada entre variables facilitadoras y la inclusión del individuo en radicalismos violentos.

⁸ Ver: HUNTER, Ryan; HEINKE, Daniel. «Radicalization of Islamic Terrorists in the Western World», *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 80, n.º 9, 2011, pp. 25-31. Ver también: BORUM, Randy. «Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories», *Journal of Strategic Security*, vol. 4, n.º 4, Winter 2011.

⁹ Marc Sageman publicó en 2004 un análisis sobre las redes sociales del terrorismo islamista. Dicho investigador concluyó que, de la muestra de 132 terroristas analizados, el 71 % tenía algún tipo de formación académica de carácter secundario. No obstante, existe cierto sesgo en el estudio, dado que la muestra presenta únicamente a líderes de diferentes grupos terroristas. Para ampliar información, ver: SAGEMAN, Marc. *Understanding Terror Networks*. University of Pennsylvania Press, 2004. Un estudio más reciente publicado en 2009, en los contextos sociales británico y estadounidense, revela cifras diferentes. El 55 % de la muestra pertenecía a clase baja, el 28 % y 16 % a clases media y alta, respectivamente. Ver: GARTENSTEIN-ROSS, Daveed; GROSSMAN, Laura. *Homegrown terrorists in the US and UK: an empirical examination of the radicalization process*, Washington D.C.: FDD Press 2009, p. 56.

Donde sí existe cierto consenso académico es en la idea de que el recorrido hacia un extremismo violento supone un proceso dilatado en el tiempo donde debe actuarse en aras de prevenir que la escalada de violencia alcance su máximo exponente.

La heterogeneidad de las muestras estudiadas hace difícil establecer un perfil típico vulnerable a la captación por las redes de radicalización. A pesar de ello, atendiendo a la estadística, podemos establecer un perfil de vulnerabilidad en individuos de clase baja, varones, jóvenes y solteros¹⁰; si bien, es cierto que las redes de captación suelen estar dirigidas por varones de mediana edad y con algún tipo de formación académica de carácter secundario. Además, en numerosas ocasiones esta captación se produce en institutos, universidades y asociaciones de culto religioso.

La muestra de detenciones policiales practicadas en España en 2020 ofrece información relevante. La mayoría de los detenidos —casi el 75 %— provienen de regiones del Magreb, situándose Marruecos como país más destacado; un Estado que, por otra parte, supone el componente mayoritario de la inmigración española procedente del norte de África.



Figura 1. Detenidos por nacionalidad en 2020. Fuente. Sec2Crime. *Anuario Terrorismo Yihadista España 2020*, Sec2Crime, Área Terrorismo y Conflictos Armados, 22/12/2020. Disponible en: <https://www.sec2crime.com/2020/12/22/anuario-terrorismo-espana-2020/> (Fecha de consulta: 12/3/2021).

¹⁰ Para ampliar información acerca de los métodos de captación y los perfiles más típicos de los potenciales terroristas, ver: REINARES, Fernando. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós 1998.

El lugar de procedencia del sujeto supone un indicador a tener en cuenta en la elaboración de estrategias de prevención y en la detección de individuos potencialmente radicalizados. Además, en el caso de la muestra de individuos de nacionalidad marroquí y argelina¹¹, debe incluirse el componente sociocultural y la doctrina fundamentalista que acompaña a determinados subconjuntos de población en esta área.



Figura 2. Detenidos por edad y sexo en 2020. Fuente. Sec2Crime.

Del mismo modo, la figura 2 muestra los ciudadanos detenidos en España por tener establecidos vínculos con actividades yihadistas en el ejercicio 2020, distribuidos por edad y sexo. Conforme a las variables, los resultados ofrecen conclusiones en cuanto al perfil más vulnerable, posicionándose los varones de entre 26 y 38 años con un mayor potencial de estar involucrados en estadios avanzados de radicalismos.

La heterogeneidad en el perfil yihadista no implica que, sin atender a categorizaciones, la estadística no pueda ser utilizada para la localización de patrones comunes y determinar factores de riesgo. En este sentido, se pone de manifiesto que las variables de edad, nacionalidad y sexo son relevantes de cara a identificar perfiles vulnerables a

¹¹ En este sentido, conviene mencionar que existen convenios de colaboración supranacionales que involucran a España, Marruecos y Argelia encaminados a paliar esta dinámica radicalizadora. Ver: REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola. «Cooperación antiterrorista entre España y Marruecos», *Real Instituto Elcano*, ARI 18/2015.

iniciar un proceso de radicalización y deben ser tenidas en cuenta a la hora de planificar las estrategias preventivas para contrarrestarlo.

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que la radicalización es un proceso individual que está íntimamente influenciado por dinámicas grupales. Los mecanismos psicosociales influyen en las pautas de actuación de los grupos terroristas y de sus integrantes, al igual que lo hacen en los procesos de radicalización previos al reclutamiento¹². El endogrupo refuerza a nivel individual la paulatina radicalización y, en algunos casos, esta culminará con el reclutamiento y la participación activa en el extremismo violento.

De manera análoga, si atendemos a los entornos de riesgo que pueden favorecer la captación de miembros, encontramos emplazamientos con un mayor riesgo asociado. Mezquitas y centros de culto; asociaciones de tipo social, religioso, educativo, cultural y deportiva; centros educativos de educación secundaria, y fraternidades, son lugares donde el individuo participa y entra en contacto con el grupo. Dentro del grupo se interiorizan los valores radicales propiciando que algunos de los miembros emprendan el camino de un proceso de radicalización que culmine en una activa participación violenta¹³.

Es importante señalar que los diferentes contextos sociales donde se desarrolla la dinámica grupal tienen la característica común de pertenecer al componente micro del agregado social. Por ejemplo, la asociación musulmana de un municipio de pequeñas dimensiones puede reunir de forma habitual solo a unas decenas de miembros asociados. En municipios más grandes, las asociaciones del mismo tipo engloban el ámbito del barrio y sus alrededores, reuniendo igualmente a un número de miembros poco numeroso.

Los individuos inmersos en un proceso de radicalización tienen familia, amigos, realizan actividades grupales, van al instituto/universidad y tienen un empleo. Por lo tanto, el componente grupal del sujeto obedece al pequeño subgrupo local y urbano. Es en este entorno donde debe tener origen la estrategia preventiva y la identificación del suceso en primera instancia.

¹² ALONSO, Rogelio, *op. cit.*, p. 36.

¹³ *Ibíd.*, p. 41.

La lucha antiterrorista es uno de los principales pilares de la Estrategia de Seguridad Nacional del Estado. Sin embargo, su papel en materia de prevención debería estar intrínsecamente ligado a un haz de actores, tal y como ilustra la propuesta del modelo británico. En el Reino Unido, la obligación legislativa Crime and Disorder Act¹⁶ exige a las autoridades municipales fortalecer su acción en materia de prevención de delitos desde 1998¹⁷. En España, la estrategia y la línea preventiva de actuación para reducir el riesgo terrorista y la dinámica de radicalización existe a nivel nacional, mientras que su implementación aún sigue siendo escasa a niveles regional y local.

La prevención en los centros de culto

Al igual que ocurre con las variables de nacionalidad, edad y sexo, existen diferentes emplazamientos físicos donde, atendiendo a la dinámica del grupo, los procesos de radicalización pueden desarrollarse con una mayor facilidad. En cuanto a la radicalización yihadista se refiere, las mezquitas, los centros de culto y los centros culturales islámicos se posicionan como emplazamientos especialmente vulnerables en este sentido.

Los programas de trabajo estatales han ido encaminados a ejercer una vigilancia en cuanto a precisar una posición moderada de los imanes en las mezquitas, algo que sin duda ha contribuido a que el foco de radicalización en estos lugares haya decrecido en los últimos años. En España, la irrupción del terrorismo yihadista desde principios de siglo propició que se retomaran los preceptos del antiguo acuerdo entre el Estado y la Comisión Islámica firmado en 1992¹⁸. En él se aludía a fomentar canales de comunicación y facilitar el registro de las comunidades de culto musulmanas en el registro de entidades religiosas del Ministerio de Justicia. Sin embargo, muchas asociaciones quedaron al margen del mencionado registro¹⁹.

¹⁶ Para obtener más información acerca de este programa legislativo, ver: «Crime and Disorder Act 1998», *The Guardian*, 19/1/2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2009/jan/13/crime-disorder-act> (Fecha de consulta: 5/3/2021).

¹⁷ *Ciudades contra el Terrorismo...*, op. cit., p. 45.

¹⁸ España. «Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España». *Boletín Oficial del Estado*, n.º 272, 12/11/1992. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/10/26/con> (Fecha de consulta: 11/3/2021).

¹⁹ ALONSO, Rogelio, op. cit., pp. 54-55.

En 2016, la Asesoraría de Inteligencia y Consultoría de Seguridad (AICS) elaboró un informe donde estima que existen alrededor de ochocientos centros de culto sin censar a nivel nacional. Es decir, más de un 30 % de los centros de culto islámicos no se encuentran registrados en el catálogo ministerial y se encuentran desarrollando su actividad sin el correspondiente control preventivo de seguridad. Además, la característica del pequeño grupo de los centros de culto implica que estos se encuentren, en muchos casos, ilocalizables de cara a las instituciones gubernamentales.

Este tipo de escenarios de culto escapan al control de la autoridad y son atractivos para la difusión del ideario yihadista. La experiencia de los últimos años demuestra que muchos de los voluntarios que se desplazaron a Siria para unirse al Dáesh procedían de diferentes Estados donde regiones, pequeñas localidades e incluso barrios concretos funcionaban como auténticos semilleros de radicales²⁰.

La prevención en los centros educativos

El centro educativo también se posiciona como escenario de riesgo para la dinámica de radicalización yihadista. La estrategia por seguir en contra del eventual ideario radical que pueda surgir en las aulas corresponde al Ministerio de Educación; no obstante, las competencias asumidas por parte de las comunidades autónomas en materia educativa posibilitan que estas puedan gestionar sus propias políticas al respecto. En este sentido, parece conveniente que se desechen los conflictos de competencias, con el objetivo de sumar hacia el objetivo común de desarrollar políticas de prevención eficaces que involucren a todas las administraciones con competencias en materia educativa.

Acudiendo de nuevo al nivel micro del agregado social, en los entornos del instituto y la universidad, la labor del personal docente y sus asociados adquiere una relevancia incontestable. Los contenidos orientados a la formación ética, la educación cívica y la promoción de principios como la tolerancia, la paz y el respeto a los derechos humanos constituyen por sí mismos una aportación positiva capaz de alzar barreras contra la radicalización.

²⁰ «The International Hotbeds of the Islamic State», *The Soufan Group Intelbrief*, 22/7/2015. Disponible en: <https://thesoufancenter.org/tsg-intelbrief-the-international-hotbeds-of-the-islamic-state/> (Fecha de consulta: 10/3/2021).

Los planes educativos desarrollados hasta el momento van orientados a prevenir actitudes de rechazo a minorías culturales y religiosas, a la par que se fomenta la integración de estas minorías en la comunidad de referencia. Los comportamientos xenófobos y la islamofobia aportan pretextos al discurso y la propaganda yihadista, lo cual puede dar lugar al origen de experiencias de radicalización. Por otra parte, la finalidad última de las políticas europeas debe ser proteger a los menores musulmanes educados en Europa contra las tentaciones del extremismo²¹.

La estrategia educativa debe ser un modelo de referencia de cara a paliar una incipiente deriva de radicalización en los centros educativos; sin embargo, no debemos olvidar que los colegios, institutos y universidades no son los únicos agentes educativos con los que entran en contacto los jóvenes vulnerables. La dinámica del núcleo familiar, las experiencias vividas en los grupos de iguales, las actividades deportivas extraescolares, etc. son también contextos donde el sujeto socializa en el entorno micro y está expuesto a la dinámica del grupo.

Todos los entornos mencionados se desarrollan en el ámbito urbano. La Administración municipal y sus agentes locales deben ser conscientes de esta situación y asumir el rol que les corresponde en la detección de emplazamientos en riesgo, con el fin de garantizar seguridad y establecer un canal de comunicación y diálogo desde la cercanía y cotidianeidad que garantiza la idiosincrasia de la institución municipal.

Conclusión

El estudio del proceso de radicalización de índole yihadista ofrece una conclusión fundamental: los sujetos vulnerables de entrar en contacto con entornos susceptibles a los radicalismos desarrollan su actividad en determinados enclaves concretos del panorama municipal.

El espectro preventivo de lucha contra los radicalismos precisa de cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones, desde la esfera nacional hasta la escala local. En línea con las directrices de la UE, la estrategia en España se encamina

²¹ DE LA CORTE, Luis. *¿Qué pueden hacer los Estados europeos para frenar la radicalización yihadista?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia* 180, 2016, pp. 158-159.

hacia la elaboración de planes que involucren a las diferentes administraciones territoriales existentes.

Dentro de las políticas preventivas, el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta facultó a los entes locales a la creación de Grupos Locales de Lucha Contra la Radicalización Violenta, agrupando en cada localidad a organismos municipales del ámbito de la seguridad y del panorama social. El objetivo principal de estos grupos consiste en impulsar la lucha contra la desagregación social y contrarrestar el inicio del camino hacia el radicalismo. Sin embargo, seis años después de la inclusión legislativa de esta figura, su implantación en los consistorios municipales aún resulta minoritaria.

El desarrollo de las actuaciones preventivas a escala local se lleva a cabo de manera asimétrica en las diferentes regiones españolas y obedece a criterios potestativos a la hora de una implementación práctica en el terreno.

La radicalización es un fenómeno que puede atacarse desde múltiples factores en los diferentes planos micro, meso y macro del estrato social. La posición estratégica de las instituciones regional y local les facilita el trabajar en los niveles micro y meso e implementar diferentes tipos²² de acciones preventivas:

- Prevención primaria (público en general). Estableciendo puntos de contacto e información; programas de prevención anticipada (mejorar la capacidad de resiliencia individual y colectiva); formación sobre razonamiento crítico, ciudadanía, cohesión social y programas interculturales; inversión en las condiciones sociales de vida (vivienda, infraestructuras y renovación urbana de los barrios).
- Prevención secundaria (individuos en riesgo). Programas de prevención social individuales y colectivos (capacidad de resiliencia, inserción social); apoyo familiar (información legal, soporte psicológico); mediación intercultural en los barrios.
- Prevención terciaria (sujetos radicalizados). Programas de desradicalización y desvinculación dirigidos a la reinserción social; unidad de gestión de casos; monitoreo intensivo de los individuos.

²² *Prevenir y combatir la radicalización a nivel local*. París: Foro Europeo para la Seguridad Urbana 2016, pp. 37-38.

El municipio, como ente jurídico con personalidad jurídica propia, debe posicionarse en el lugar que le corresponde en la lucha contra el terrorismo, de forma general, y frente a la amenaza de la radicalización violenta, de forma particular.

Los atentados yihadistas ocurridos en los últimos años en Europa han mostrado al fenómeno terrorista como un elemento que crece y se potencia en el ámbito urbano. Los atentados de Barcelona y Cambrils de 2017 ofrecieron un golpe de realidad al respecto de esta cuestión, evidenciando procesos de radicalización en determinados enclaves concretos de municipios de pequeñas dimensiones. Por lo tanto, no es posible que las diferentes localidades de la geografía española se vean sin un desarrollo adecuado de competencias acorde a los recursos de los que disponen.

No se trata de descentralizar la competencia antiterrorista, pues eso sería del todo utópico, inapropiado e incoherente. Se trata de sumar todos los recursos dependientes de las diferentes administraciones para hacer frente al fenómeno de la forma más eficiente posible. En España, el empoderamiento político, económico y de recursos del municipio es una realidad incontestable desde hace décadas; por consiguiente, no es posible que esa realidad no se traduzca en una mayor asunción de responsabilidades y competencias en ámbitos que amenazan la seguridad de todos los españoles.

*Miguel Ángel García-Fraile Hernández**
Historiador y analista independiente

61/2021

21 de mayo de 2021

Selene Pisabarro García*

La radicalización de menores por el Dáesh. Cuatro casos de adolescentes europeas

La radicalización de menores por el Dáesh. Cuatro casos de adolescentes europeas

Resumen:

La radicalización yihadista de las jóvenes europeas supone un proceso desconocido respecto al de los hombres. Son chicas que, normalmente, cuentan con buenos expedientes en el colegio y han nacido en familias conservadoras, aunque, independientemente de esto o de su situación socioeconómica, algunos de los factores que más influyen son el entorno más próximo, las ganas de vivir una aventura o una historia de amor y el rechazo de Occidente al islam. A esto se suma la debilidad que experimentan al ser jóvenes, que aún no han desarrollado una personalidad fuerte, además de la influencia que internet ejerce sobre ellas. A través de cuatro casos de jóvenes procedentes de la Unión Europea, se observa que dichos factores provocan que las chicas sean más vulnerables frente al resto. Esto facilita el proceso de captación, que se completa con el viaje hasta el autoproclamado Estado Islámico, donde pasan a ser una combatiente más.

Palabras clave:

Yihadismo, Unión Europea, mujeres, radicalización, terrorismo.

***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.

Children's radicalization by Daesh. Four study cases of European teenagers

Abstract:

The jihadist radicalization of young European women is an unknown process in relation to men. Normally, they are girls with good marks in school, who come from traditional families. There are some factors that weigh on them regardless of origin or socioeconomic status, such as their closest relationships, family and friends, the desire to have an adventure or a love story, and the rejection of the West toward Islam. This is compounded by a debilitating lack of world experience due to small personalities and a massive internet influence. Through four cases of young women from the European Union, it is observed that these factors make girls more vulnerable compared to the rest. This facilitates the recruitment process, that finishes with the trip to the self-proclaimed Islamic State, where they become one of its fighters.

Keywords:

Jihadism, European Union, women, radicalization, terrorism.

Introducción

En el año 2015 se estimaba que, al menos, 550 europeas se habían enrolado en las filas de Dáesh, apenas un año después de que Abu Bakr al-Baghdadi se autoproclamara califa del Estado Islámico en Irak y Siria, según un estudio del Centro Internacional de Contraterrorismo de La Haya¹. Del mismo modo, se calculaba que uno de cada diez europeos que se une a este grupo yihadista es mujer; por primera vez, empiezan a asumir un rol con funciones operativas, por lo que su presencia es más habitual en la propaganda terrorista, que intenta atraer a más adeptas. Así, el Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización estimó, en 2018, que de los que se unieron al autodenominado califato entre 2014 y 2017, el 13 % eran mujeres y el 12 % menores; más tarde, alrededor de un 4 % de ellas y un 17 % de los menores regresaron a sus países de origen. Poniendo el foco en Europa, se cree que la cifra asciende a 1000 mujeres —de las cuales, 138 regresaron— y 1500 menores —de los cuales, 834 volvieron—².

El último Informe sobre Situación y Tendencias del Terrorismo en Europa, publicado por Europol en 2020³, revela que uno de cada cinco arrestados en la Unión Europea, en 2018, era mujer. A esto se suma que, en el seno de esta comunidad, España ha sido el país con el mayor número de detenciones por terrorismo yihadista en la última década⁴.

El rol de las mujeres en la yihad es cada vez más relevante: si antiguamente representaban un papel secundario —mediante el cual se encargaban de alimentar a los combatientes, realizar las tareas del hogar o procrear—, poco a poco se van incorporando a trabajos fundamentales de captación y difusión del mensaje yihadista; aunque sin olvidar esas labores, fundamentales para el desarrollo de dicho califato. En

¹ BAKKER, Edwin; DE LEEDE, Seran. «European Female Jihadist in Syria: Exploring an under-researched topic», *International Center for Counter-Terrorism-The Hague*, abril 2015. Disponible en: <http://icct.nl/app/uploads/2015/05/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015.pdf> (Consultado el 8/2/2021).

² COOK, Joana; VALE, Gina. «From Daesh to 'Diaspora'. Tracing de women and minors of Islamic State», *ICSR*, 2018. Disponible en: <https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/ICSR-Report-From-Daesh-to-%E2%80%98Diaspora%E2%80%99-Tracing-the-Women-and-Minors-of-Islamic-State.pdf> (Consultado el 23/1/2021).

³ Europol. *European Union. Terrorism situation and trend report*, junio 2020. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020> (Consultado el 7/3/2021).

⁴ ECHEVERRÍA, C. «La amenaza de los retornados del Estado Islámico: Una preocupación para España y para la Unión Europea», *Instituto de Seguridad y Cultura*, junio 2019. Disponible en: <https://seguridadycultura.org/wp-content/uploads/2019/06/La-amenaza-de-los-retornados.pdf> (Consultado el 7/3/2021).

este sentido, Dáesh ha asumido parte de la importancia de la mujer y los niños a la hora de proporcionar apoyo al grupo terrorista; por eso, una parte de esta propaganda se dirige a ellas desde hace algunos años⁵. Las redes de captación las atraen mediante cuatro promesas: emancipación, liberación, devoción y participación en la yihad⁶.

Durante el último lustro, son muchas las mujeres que se han enrolado a la causa yihadista y han viajado a Irak y Siria. Sin embargo, merecen una especial distinción las menores de edad que, sin importar desde qué parte de Europa, también han sufrido este tipo de radicalización y se han unido al Dáesh. Por esta razón, este documento recoge cuatro casos de niñas de España, Reino Unido y Suecia que, entre 2014 y 2015, dejaron sus países para enrolarse en la causa.

Cuatro casos de radicalización de menores en Europa

Aicha, en España

En 2014, la Policía Nacional consiguió interceptar a Aicha (nombre ficticio de la niña), de 14 años, cuando se disponía a viajar a territorio sirio. Aunque fue el primer caso registrado de una menor reclutada por los yihadistas en España, otras seis españolas mayores de edad ya se habían alistado⁷. Los padres de Aicha sospechaban que se había unido a alguna organización islamista y por eso habían denunciado su desaparición tres días antes de que la policía la arrestara cuando intentaba cruzar la frontera de Melilla, en el paso de Beni Enzar, junto a otra melillense de 19 años que viajaba con ella⁸. Las dos vestían el tradicional *niqab* y su intención era llegar a Marruecos, donde se encontrarían con sus reclutadores, para volar desde allí hasta alguna zona cercana al califato.

⁵ Europol. «Online jihadist propaganda. 2019 in review», julio 2020. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/online-jihadist-propaganda-2019-in-review> (Consultado el 7/3/2021).

⁶ RAFIQ, Haras; MALIK, Niquita. «Caliphettes: las mujeres, objeto y sujeto de la llamada de Dáesh. Quilliam», noviembre 2015. Disponible en: <https://beatrizbecerra.eu/wp-content/uploads/2016/09/Caliphettes-libro1.pdf> (Consultado el 8/3/2021).

⁷ PÉREZ, Fernando J. «La menor yihadista de Ceuta acepta dos años de internamiento cerrado», *El País*, 24 abril 2015. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/04/24/actualidad/1429883583_404964.html (Consultado el 22/2/2021).

⁸ GÓMEZ, Luis. «La niña enrolada en la yihad por la red», *El País*, 7 agosto 2014. Disponible en: https://elpais.com/politica/2014/08/07/actualidad/1407436014_813390.html (Consultado el 21/2/2021).

Entorno familiar y social

Aicha nació en un barrio humilde de Ceuta, en el seno de una familia compuesta por 14 miembros, de los cuales el padre y dos hermanos ya habían estado en la cárcel por delitos relacionados con robos y tráfico de droga; además, su hermana mayor se había casado con un joven detenido por terrorismo islamista⁹. Ante la actitud extraña que la menor empezó a manifestar en casa, sus padres decidieron que viviera con su hermana mayor, en la barriada de El Príncipe, de población mayoritariamente musulmana¹⁰.

Como el resto de chicas de su edad, llevaba una vida normal, hasta que un día empezó a vestir el hiyab. Durante cuatro meses se sometió a un proceso de radicalización en el que jugaron varios factores, como la influencia de su cuñado e Internet, ya que, a pesar de no tener ordenador, se conectaba a través del móvil a páginas con contenido yihadista. Es importante tener en cuenta que la radicalización de las mujeres en España predomina en internet: en 2017, casi el 56 % de las arrestadas lo hicieron por la red, mientras que de los hombres solo un 31 %¹¹.

Tras su puesta a disposición judicial, Aicha aceptó, en 2015, cumplir dos años de internamiento en la Comunidad de Madrid, en régimen cerrado —y la asistencia a un programa de desradicalización— y, posteriormente, dos años en libertad vigilada, donde debería realizar tareas para la comunidad¹².

Las gemelas Salma y Zahra Halane, en Reino Unido

No todas las jóvenes que se enrolan en las filas del Dáesh son interceptadas por las autoridades policiales, como sucedió con las gemelas británicas Salma y Zahra Halane. En julio de 2014, y con apenas 16 años, viajaron hasta Raqqa (Siria), entonces la capital del autoproclamado Estado Islámico, para seguir los pasos de su hermano de 21 años, que se había unido al Dáesh un año antes. Sus padres volaron a Siria para recuperarlas

⁹ Ibídem.

¹⁰ DUVA, Jesús. «Detenidas en Melilla dos jóvenes, una de ellas menor, reclutadas por los yihadistas», *El País*, 4 agosto 2014. Disponible en: https://elpais.com/politica/2014/08/04/actualidad/1407140214_347545.html (Consultado el 21/2/2021).

¹¹ Real Instituto Elcano. «El Real Instituto Elcano lidera un proyecto europeo sobre la radicalización violenta», octubre 2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/prensavista?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/prensa/notas/mindb4act-elcano-lidera-proyecto-europeo-radicalizacion-violenta (Consultado el 23/2/2021).

¹² PÉREZ, Fernando J., *op. cit.*

y, con la ayuda de una ONG, la madre intentó acceder a ellas. Los yihadistas la arrestaron durante unas semanas, pero consiguió contactar con una de sus hijas, que se negó a volver, alegando que «había sido elegida por Alá»¹³.

Al llegar a Siria, las gemelas se casaron con jóvenes que murieron en combate, algo de lo que se sentían muy orgullosas, tal y como proclamaban en Twitter. Zahra, que anunciaba que pronto se uniría también a ese «martirio», siempre tuvo mayor peso en las redes sociales, donde ejercía de reclutadora y ofrecía consejos a las mujeres que se quisieran enrolar o publicaba entrenamientos en defensa personal con rifles. Se cree que han formado parte de la brigada Al Khansaa, encargada de vigilar que las mujeres cumplan la *sharía*¹⁴.

En agosto de 2020 se conoció que Zahra intentó escapar del campo sirio de Al Hol con su hijo de 5 años, pero les interceptaron y trasladaron a una prisión de mujeres de alta seguridad anexa al campo de Roj. En el caso de Salma, se desconoce su paradero, aunque sí que su hijo murió durante un enfrentamiento¹⁵.

Entorno familiar y social

Salma y Zahra provenían de una familia conservadora, con 10 hijos, de origen somalí y con fuertes convicciones. Eran jóvenes con unas calificaciones excelentes, que querían dedicarse a la medicina, además de que estaban bien integradas en la comunidad. Residían en Chorlton, en Greater Manchester —antes en Dinamarca—, donde su padre era un conocido recitador del Corán y director de un centro de estudios de este ámbito¹⁶.

Eran muy activas en Twitter e Instagram, donde dieron muestras de su radicalización. Especialmente Zahra, cuando celebró los atentados de Charlie Hebdo o el 11S como «el

¹³ WEBB, Sam. «Mother of British 'terror twins' who went to Syria to become Jihadi brides is snatched by ISIS while on rescue mission to find them», *Daily Mail*, 2 noviembre 2014. Disponible en: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-2817639/Mother-Manchester-terror-twins-went-Syria-Jihadi-brides-snatched-ISIS-tried-rescue-daughters.html> (Consultado el 24/2/2021).

¹⁴ SALTMAN, Erin Marie; SMITH, Melanie. «'Till martyrdom do us part'. Gender and the ISIS phenomenon». Institute for Strategic Dialogue, 2015. Disponible en: https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf (Consultado el 24/2/2021).

¹⁵ DENNET, Kate. «British schoolgirl, 16, who fled to join ISIS with her twin sister is moved to a high-security Syrian detention camp alongside hardcore jihadis after failed escape from previous site», *Daily Mail*, 22 agosto 2020. Disponible en: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8652903/British-schoolgirl-joined-ISIS-twin-sister-moved-high-security-Syrian-detention-camp.html> (Consultado el 28/2/2021).

¹⁶ SALTMAN, Erin Marie; SMITH, Melanie, *op. cit.*

mejor día de mi vida». Animaba a las mujeres a casarse con un muyahidín nada más llegar al califato y empleaba frecuentemente los términos *ummah* (comunidad) y *kuffar* (infiel), lo que denotaba lo identificada que se sentía con los primeros y lo alejada de los segundos, que representaban a Occidente¹⁷.

Las niñas de la escuela de Bethnal Green, en el Reino Unido

Otro caso muy mediático es el de las niñas de la escuela de Bethnal Green, un barrio al este de Londres, habitado por musulmanes conservadores en su mayoría. Shamima Begum, Khadiza Sultana y Amira Abase viajaron hasta Siria, en 2015, con el objetivo de enrolarse en el grupo terrorista y siguiendo el ejemplo de una amiga, Sharmeena, que había partido unos meses antes. Las autoridades británicas calculaban que otras 150 mujeres ya habían viajado a zonas en conflicto hasta entonces¹⁸. Cuando desaparecieron, sus familiares comenzaron una campaña mediática en redes sociales para traerlas de vuelta, viajaron incluso a Turquía, pero fue en vano; aunque averiguaron que las niñas se encontraban en un albergue para mujeres solteras en Raqqa.

Cuatro años después de su partida, se supo que Shamima Begum estaba en el campo de refugiados kurdo de Roj. Se estima que alrededor de 10 000 mujeres y niños de 50 nacionalidades diferentes viven en los cinco campos que acogen familias de yihadistas en el norte de Siria. Durante una entrevista, Shamima pidió que la dejaran regresar a casa, aunque no mostraba arrepentimiento por unirse a la causa yihadista. Entonces estaba embarazada de su tercer hijo —había perdido a los dos anteriores— y temía que muriera. Unas semanas después, el pequeño también falleció y el Reino Unido le retiró la nacionalidad británica, lo que ratificaron los tribunales a principios de 2021¹⁹. Sobre Amira, se desconoce su paradero, y de Khadiza se sabe que murió durante un bombardeo²⁰.

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ BENNHOLD, Katrin. «Jihad and girl power: how ISIS lured 3 London girls», *The New York Times*, 17 agosto 2015. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/08/18/world/europe/jihad-and-girl-power-how-isis-lured-3-london-teenagers.html> (Consultado el 12/2/2021).

¹⁹ SABBAGH, Dan. «Shamima Begum loses fight to restore UK citizenship after supreme court ruling», *The Guardian*, 26 febrero 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/feb/26/shamima-begum-cannot-return-to-uk-to-fight-for-citizenship-court-rules> (Consultado el 11/3/2021).

²⁰ SABBAGH, Dan. «Shamima Begum says 'her world fell apart' after losing UK citizenship», *The Guardian*, 17 febrero 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/feb/17/shamima-begum-says-her-world-fell-apart-after-losing-uk-citizenship> (Consultado el 21/2/2021).

Entorno familiar y social

Shamima, Khadiza y Amira eran tres adolescentes sociables y deportistas que obtenían buenas calificaciones en el colegio. No mostraban indicios de vulnerabilidad o que fueran fácilmente influenciables; vivían al estilo occidental hasta que las engulleron las redes sociales y su contacto con Sharmeena, una amiga de Khadiza que había viajado a Siria dos meses antes. En el caso de esta chica, su madre había muerto de cáncer y, poco después, su padre se volvió a casar, unos factores que provocaron que la joven cambiara su manera de ser, y que marcaron el punto de inflexión. La influencia del factor familiar jugó un papel importante, igual que en Amira, cuyo padre la llevaba a manifestaciones islamistas donde se mostraba el rechazo a Occidente²¹.

Marilyn Nevalainen, en Suecia

Una historia diferente a las anteriores es la de Marilyn, una adolescente sueca, de 15 años, que viajó a Siria impulsada por su novio, cuatro años mayor, en 2015. Él era un musulmán procedente del norte de África que había llegado a Suecia en 2012 y que, posteriormente, se radicalizó. Tiempo después conoció a Marilyn, a quien mostraba imágenes sobre la vida en el califato e incitó a seguir sus pasos hasta Mosul. Una vez asentados en Irak, el joven enviaba vídeos a sus suegros en los que les acusaba de racistas y les aseguraba que su vida era mejor allí que en Occidente²².

Aunque se desconocen los detalles en profundidad de este caso, se sabe que, unos meses más tarde de su llegada, Marilyn consiguió un teléfono móvil e internet para ponerse en contacto con su madre. Con un hijo, y su novio muerto en el campo de batalla, le pidió ayuda para volver a Suecia. Un año después, en 2016, las fuerzas especiales kurdas consiguieron extraerla de Irak y entonces aseguró que la vida con el Dáesh le había resultado muy dura y solo quería regresar a casa²³.

²¹ BENNHOLD, Katrin, *op. cit.*

²² RUBIN, Alyssa J. «A Swedish Girl, ISIS and a cautionary tale of global terrorism», *The New York Times*, 2 marzo 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/03/03/world/europe/a-swedish-girl-isis-and-a-cautionary-tale-of-global-terrorism.html> (Consultado el 26/2/2021).

²³ RUBIN, Alyssa J. «Teenage girl rescued from ISIS returns home to Sweden», *The New York Times*, 26 febrero 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/02/27/world/europe/swedish-teenage-girl-isis.html> (Consultado el 26/2/2021).

Entorno familiar y social

Al revés que las otras chicas, Marilyn vivía con una familia de acogida en Mark, en el suroeste de Suecia; era una joven conflictiva que había abandonado el colegio, en 2014, y su familia no podía hacerse cargo de ella. Sin embargo, su radicalización fue, como anteriormente, a través de una persona de su círculo más cercano, en este caso su novio, quien le acercó a la causa yihadista mediante la visualización de vídeos.

Cuando regresó a Suecia, reconoció durante una entrevista que no había oído hablar del Dáesh ni sabía lo que era hasta que se lo sugirió su novio, a quien quería seguir allá donde fuera porque estaba enamorada. Entonces, le pareció bien la idea de viajar al califato, pero no pensó en el modo de vida ni en lo que suponía pertenecer a la organización²⁴.

Factores de la radicalización en los cuatro casos

Rasgos comunes

A pesar de que en los casos anteriormente expuestos varían algunos factores como el socioeconómico, la etnia o la nacionalidad, generalmente estas adolescentes eran buenas estudiantes, deportistas e integradas en la comunidad, en comparación con los jóvenes del sexo opuesto que se enrolan al Dáesh²⁵. El factor de la personalidad es determinante para conocer estos cambios, debido a que es mayor la influencia cuando se trata de menores de edad, más vulnerables y manipulables.

Sus vidas eran muy parecidas a las de otras jóvenes europeas y, hasta ese momento, la religión no ocupaba un lugar destacado. El cambio que poco a poco fueron experimentando no alertó a los padres porque consideraban que era el comportamiento normal de las adolescentes —distanciamiento social de los progenitores, pasar horas encerradas en la habitación o en redes sociales...—. Al tratarse de niñas en la pubertad, es más fácil que atravesasen una etapa de enamoramiento donde un joven las seduce con promesas e ideales, ya que sueñan con tener un papel clave en la causa, como las gemelas Halane o las niñas de Bethnal Green. En el caso de Marilyn, este precepto no

²⁴ AFP. «I'm going to die': Swedish girl tells of life under ISIL», *The National*, 28 febrero 2016. Disponible en: <https://www.thenational.ae/world/i-m-going-to-die-swedish-girl-tells-of-life-under-isil-1.192015> (Consultado el 26/2/2021).

²⁵ BENNHOLD, Katrin, *op. cit.*

se cumplía del todo, ya que ella viajó hasta Irak sin apenas saber nada sobre el Dáesh, pero lo hizo para acompañar a su novio, del que estaba enamorada.

Conviene destacar la influencia del familiar o amigo que compartió con ellas ideas radicales, lo que se conoce como *fórmula intrafamiliar*, un círculo donde el menor se siente más cómodo y confía en lo que le inculca esa persona cercana²⁶. En el caso de las niñas de Bethnal Green, el padre de una de ellas la llevaba a manifestaciones salafistas; en el de las gemelas Halane, su hermano ya se había unido al califato; en el de Aicha, su cuñado tenía esta ideología; y en el de Marilyn Nevalainen, fue su novio quien la introdujo²⁷. La presión de grupo jugó un papel fundamental, ya que conocían a gente de su círculo que se había unido al califato. También sucedió después de su partida, cuando el padre de un estudiante de la escuela de Bethnal Green denunció a la policía que su hijo había escuchado una conversación en la que otros menores de ese centro hablaban del Dáesh y de viajar a Irak y Siria²⁸.

A pesar de que las chicas estaban integradas en la comunidad, no se identificaban con el lugar donde residían —aunque fueran barrios donde se concentra un alto porcentaje de población musulmana, como El Príncipe—, lo que reflejaba el escaso sentimiento de pertenencia a la sociedad occidental. Esto se suele hacer más evidente en las segundas y terceras generaciones de musulmanes que viven en Occidente y con adolescentes, en una etapa donde están construyendo su personalidad²⁹. Dáesh les ofrece un empoderamiento propio de la mujer musulmana para recuperar su verdadera identidad ante Dios y que, en Occidente, no lo pueden encontrar³⁰. De algún modo, el viaje hasta el autodenominado Estado Islámico y la pertenencia a la organización terrorista representan una forma de emanciparse de los padres, además de demostrar que su religión está por encima de los estereotipos y las reglas de Occidente.

²⁶ COOK, Joana; VALE, Gina, *op. cit.*

²⁷ VICENTE, Álvaro. «Fórmulas utilizadas para la radicalización y el reclutamiento yihadista de menores en España». ARI 76/2018. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/ari76-2018-vicente-formulas-utilizadas-radicalizacion-reclutamiento-menores-espana (Consultado el 26/2/2021).

²⁸ BENNHOLD, Katrin, *op. cit.*

²⁹ GARCÍA GARCÍA, María Isabel. «La movilización femenina en el integrista islámico: motivaciones y rol», *Historia del Presente*, n.º 33, 2019, pp. 153-166.

³⁰ BAKKER, Edwin; DE LEEDE, Seran, *op. cit.*

Ligado a este factor, y común a los hombres, se encuentra el rechazo que experimentan por parte de la sociedad al islam, lo que provoca la sed de venganza contra Occidente³¹ y la necesidad de vivir en una zona donde se las aprecie por sus ideas y religión. Sienten que, si viajan hasta un lugar donde se cumpla la *sharí*a, vivirán conforme a sus ideales y en paz. En el caso de Marilyn, era su novio quien enviaba mensajes a sus suegros advirtiéndoles de que se habían ido porque despreciaban su religión y eran racistas.

En muchas ocasiones, la pérdida de un progenitor supone una forma de que el individuo se acerque más a la religión, que ha dejado en un segundo plano durante los últimos años. A pesar de que en los cuatro casos solo se da esta circunstancia en uno, suele suponer un momento de debilidad —tanto para hombres como para mujeres—, en el que la influencia de cualquiera puede penetrar más rápido y suponer un punto de inflexión.

Las redes sociales e internet en el proceso de radicalización

La presencia en internet es también importante en estos procesos de radicalización. Si bien es cierto que los casos de estas menores no han experimentado el cambio solo mediante esta plataforma, sí ha supuesto una herramienta importante a la hora de impulsar el reclutamiento. Generalmente, la interacción se suele dar en un entorno *offline* si el captador y la menor se conocen con anterioridad; mientras que, si no existe esa relación previa, internet sirve de vínculo para iniciar a la menor en esta ideología extremista³².

Dáesh ha sabido emplear internet y las redes sociales para lograr que las mujeres contribuyan a la causa mediante la captación y reclutamiento de futuras adeptas. Suponen una herramienta clave a la hora de hacer llegar el mensaje yihadista, así como facilitar el viaje al califato. Una misión que les encomiendan y que las induce a pensar que por fin tendrán un papel relevante en el camino de la yihad. Para ellas supone una forma de empoderarse frente al protagonismo que ha tenido tradicionalmente el hombre en la lucha terrorista, además de que son más proclives que ellos a comprometerse con este proceso virtual. A ello se suma que la información es instantánea y constante, por

³¹ GARCÍA GARCÍA, María Isabel, *op. cit.*

³² VICENTE, Álvaro, *op. cit.*

lo que, en la mayoría de las ocasiones, el proceso de radicalización suele ser de aproximadamente un año hasta que culmina —desde su inicio—³³.

Encuentran en internet una comunidad donde comparten sus inquietudes a través de la ideología y el discurso religioso, lo que les permite generar un vínculo más fuerte y les legitima como una autoridad religiosa —aunque sea solo en la vida digital—, además de que les facilita reclutar a más mujeres. De algún modo, la red les permite cobrar el protagonismo que no tienen en el día a día y reforzar el extremismo religioso que llegan a profesar. Esto se explica porque, una vez iniciado el contacto con los captadores, comienza una relación más íntima a través de los chats, donde ellas reciben todo tipo de contenido relacionado con la causa y su posible participación en ella.

En redes sociales, el mensaje yihadista se adapta a su forma de interactuar con otros jóvenes, a través de publicaciones que atraen a las jóvenes de una sociedad occidental. Tal y como destaca Europol, las mujeres emplean las redes sociales para intercambiar mensajes con otras cuyos maridos se han integrado en Dáesh o que simpatizan con su ideología. Por eso, es común el uso de material audiovisual, donde muestran su apoyo y lealtad, además de que ejercen tareas de reclutadoras³⁴, como en el caso de las gemelas Halane.

Conclusiones

En los casos anteriormente analizados se ha podido observar que, si bien la etnia, el nivel socioeconómico o el lugar donde residen no son factores que influyan específicamente en la radicalización de estas jóvenes, sí es notable la alta influencia y la presión de grupo que ejercen sobre ellas las personas de su entorno con ideología extremista. Su juventud supone una baza para los reclutadores, que se aprovechan de sus ganas de emanciparse, vivir una nueva aventura y casarse con un yihadista, además de la ingenuidad de esta edad. Son jóvenes que apenas conocían lo que era Dáesh y que, de repente, se ven embaucadas en esta forma de pensar, con un ideal de vida en

³³ GARCÍA-CALVO, C. «There is no life without jihad and no jihad without hijrah': the jihadist mobilisation of women in Spain, 2014-16», Real Instituto Elcano, 29 marzo 2017. ARI 28/2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI28-2017-GarciaCalvo-movilizacion-yihadista-mujeres-Espana-2014-2016 (Consultado el 23/3/2021).

³⁴ Europol, *op. cit.*

el califato que persiguen hasta llegar a este territorio y sin saber con lo que se van a encontrar.

Un factor importante que predomina en este proceso es el desprecio hacia Occidente, que se incrementa poco a poco, debido a que se sienten minusvaloradas y rechazadas por su condición o religión —a pesar de que residan en barrios de mayoría musulmana—. Del mismo modo, su presencia en las redes sociales es una herramienta que les abre la puerta hacia el mundo digital, donde de alguna forma viven una experiencia diferente, conocen a más gente sin salir de casa y pueden animar a otras jóvenes a unirse a la causa. Frente a esto, suelen ser chicas brillantes que destacan por su buen comportamiento y notas, por lo que no es previsible el cambio de paradigma.

Por estas razones, cabe reiterar la necesidad de fomentar la inclusión social y religiosa, y las sesiones informativas en colegios para evitar que las chicas —no solo las musulmanas— experimenten un proceso de radicalización y se vean impulsadas a viajar a la zona del autoproclamado Estado Islámico. La educación en los colegios, que representan el centro neurálgico de su vida, supone en muchos casos el punto de partida para evitar este tipo de conductas y detectar actitudes extremistas, ya que, al tratarse de adolescentes, los padres tienen mayores dificultades para acceder a sus hijos, con quienes resulta más difícil hablar.

Siguiendo este hilo, en el que los hijos suelen estar más distanciados de los progenitores a esta edad y un comportamiento diferente no suele extrañar, es también fundamental que se vigilen las redes sociales y sus publicaciones para detectar cualquier ideología o contacto extremista. Internet supone una esfera ajena a los padres, donde las chicas pueden expresarse con plena libertad y sin que las puedan controlar.

En este sentido, los casos de mujeres radicalizadas siguen un patrón diferente al del sexo opuesto, ya que se tiene poco conocimiento —debido, en parte, a que se dedican menos estudios— sobre lo que está sucediendo. No ocurre lo mismo con los hombres, con más presencia e imagen, especialmente en los medios de comunicación —por ejemplo, al cometer atentados en suelo europeo—, mientras que las mujeres y, especialmente, las niñas pasan más desapercibidas cuando emprenden el viaje a Siria e Irak, donde se les pierde la pista. En estos casos, la experiencia policial es menor, ya que las redes de captación han preparado el recorrido hasta el califato y apenas existe un ligero vínculo con los terroristas. Por este motivo, las autoridades policiales deben

reforzar sus capacidades de control, no solo a nivel digital sino también de fronteras, ya que en muchas ocasiones no consiguen interceptar a las menores a tiempo, debido a la dificultad de las investigaciones.

*Selene Pisabarro García**

Analista y periodista del Departamento de Comunicación del Ejército de Tierra

62/2021

24 de mayo de 2021

*Pablo José Molina Serrano**

El papel de la mujer en los grupos terroristas de carácter fundamentalista islámico

El papel de la mujer en los grupos terroristas de carácter fundamentalista islámico

Resumen:

El papel desarrollado por la mujer en los grupos yihadistas ha sido, por lo general, diferente al de los hombres, siéndoles encomendadas, principalmente, tareas sanitarias, de captación, propagandísticas y de apoyo. Es por ello por lo que, al ser sus funciones menos visibles a ojos de observadores no acostumbrados a la fenomenología extremista, puede parecer que solamente son participantes pasivas dentro del ideario de los grupos yihadistas, pero nada más lejos de la realidad.

Son un aporte fundamental que permite, de manera interconectada y coordinada con otros actores y factores, la creación, el mantenimiento de los grupos yihadistas y el sostenimiento de sus operaciones, misiones o campañas contra objetivos militares o civiles, sembrando el terror de manera indiscriminada.

Palabras clave:

Mujeres, yihad, terrorismo.

***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 Western women in Islamic fundamentalist terrorist groups

Abstract:

The role played by women in jihadist groups has generally been different from that of men, being entrusted mainly with health, recruitment, propaganda, and support tasks. That is why, since their functions are less visible to observers unaccustomed to extremist phenomenology, it may seem that they are only passive participants within the ideology of jihadist groups, but nothing is further from reality.

They are a fundamental part that allows, in an interconnected and coordinated way with other actors and factors, the creation, maintenance of jihadist groups of their operations, missions or campaigns against military or civilian targets, spreading terror indiscriminately.

Keywords:

Women, jihad, terrorism.

El papel de la mujer en la yihad según los pensadores rigoristas

El concepto de yihad¹ tiene un amplio significado polisémico y ha evolucionado en el marco del derecho musulmán, incluyendo desde el concepto espiritual de vencer a las tentaciones internas y esforzarse en cumplir fielmente los preceptos religiosos, hasta el sentido militar del término. En este artículo me referiré principalmente a esta última connotación.

El rol que han de desempeñar las mujeres en el mundo musulmán según los pensadores rigoristas ha sido objeto de debate, no quedando claramente definido y ocasionando ambigüedades.

Por ejemplo, Ibn Qudamah (1147-1223), uno de los eruditos principales de la escuela hanbalita (predominante en los países del golfo Pérsico, oficial en Qatar y Arabia Saudí, y que está considerada como la más conservadora de las doctrinas de derecho sunitas), determinó que cuando Aysha le preguntó al Profeta sobre si las mujeres debían empeñarse en la yihad, este respondió: «Solo en la que no hay que pelear: la Umrah [peregrinación a la Meca en cualquier momento del año] y la Hach [peregrinaje a la ciudad santa en unas determinadas fechas que constituye uno de los cinco pilares del Islam]»². En base a este pronunciamiento, las mujeres no deberían realizar tareas directamente relacionadas con el combate.

Así mismo, otro autor de la línea anteriormente mencionada, Abu Bakr al-Sarakhsi, en su obra *Sharh al-Siyar al-Kabeer*, dedica un capítulo a abordar la cuestión sobre la conveniencia de que las mujeres participen en las batallas junto a los hombres. En principio se muestra reacio, argumentando que si los mushrikeen (cualquiera que no crea en Alá como Dios único) observan mujeres en los combates formando parte de los ejércitos musulmanes, puede que su moral aumente y se sientan superiores, lo que aumentaría sus opciones de vencer a los muyahidines. Pero, posteriormente, admite que, si no queda otra opción, ya que hay que rechazar a los ejércitos enemigos por cualquier medio que exista al alcance, se considera que el empleo de mujeres en el conflicto es permisible en vez de obligatorio.

¹ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. «Sobre el concepto de yihad», *Voltaire*, 2009. Disponible en: https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/El_concepto_de_yihad.pdf

² Islam question & answer, General Supervisor: Shaykh Muhammad Saalih al-Munajjid. «The ruling on jihad for women». Disponible en: <https://islamqa.info/en/answers/45618/the-ruling-on-jihad-for-women>

Después, al-Sarakhsi narra la historia de Umm Sulaym bint Milhaan, una de las primeras mujeres en convertirse al islam y de la que existe constancia que participó en diversas contiendas. En este caso mantiene su ambigüedad, ya que detalla cómo en medio de una batalla le pregunta al Profeta si hay que tener piedad con enemigos que huyen, sin que de la respuesta de este se pueda afirmar que prohíbe la presencia de las mujeres en actividades relacionadas directamente con el combate, si bien tiene que ser estrictamente necesario.

Cabe destacar que, para los pensadores de esta escuela rigorista, es lógico y está permitido que las mujeres mayores acudan a prestar servicios de apoyo logístico y sanitario a las fuerzas empeñadas, como se describe en el hadiz de Abd-Allaah ibn Qarat al-Azdi, donde se detalla que «las mujeres de Khaalid ibn al-Waleed y de los sahaabah se arremangaron, trayendo agua a los muyahidines y recitando poesía alentadora, cuando estaban luchando contra los bizantinos»³. Especifican que esto es únicamente válido para las mujeres mayores, ya que consideran que las jóvenes no pueden salir por miedo a afrontar la *fitnah* (como sentimiento de malestar⁴).

En Khishshaaf al-Qinaa (3/26), se afirma que «a las mujeres no se les permite (participar en la yihad) porque son una fuente de tentación, además de no estar capacitadas para luchar, debido a su natural tendencia a ser débiles y cobardes, y porque no hay garantía de que el enemigo no vaya a capturarlas y considerar que está permitido hacerles lo que Alá ha prohibido»⁵.

Citando a ideólogos más contemporáneos, tanto Abdullah Azzam, miembro de la Hermandad Musulmana Palestina y que fue uno de los ideólogos principales de Al Qaeda, como Muhammad Khayr Haykal aportan una visión sobre la yihad (en el sentido de ser instrumento para combatir) y la responsabilidad de quién debe llevarla a cabo. Para ellos, cuando es un deber social obligatorio (*fard-kifaya*) que recae sobre parte o la totalidad de la comunidad mahometana (*ummah*), las mujeres están exentas de acudir al enfrentamiento.

Pero si un país islamista ha sido invadido por el enemigo o la situación es desesperada, todo musulmán tiene la obligación de realizar la yihad de manera individual (*fard-'ain*).

³ Ibídem.

⁴ ESPOSITO, John L. «The Oxford Dictionary of Islam», 2003. Disponible en: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195125580.001.0001/acref-9780195125580>

⁵ «The ruling on jihad for women», *op. cit.*

En este caso, es posible que las mujeres puedan participar en la lucha⁶. Con ello siguen manteniendo que, únicamente si el carácter es claramente defensivo, las mujeres pueden combatir.

También importantes teóricos del grupo yihadista Al Qaeda como pueden ser Yusuf al-Uyayri, primer líder de la rama de la organización en la península arábiga (AQAP), el actual emir Ayman al-Zawahiri e, incluso, su líder histórico más influyente, Osama Bin Laden, afirman y recalcan la importancia del compromiso de las mujeres como madres y esposas para que la yihad triunfe⁷.

Por poner otro ejemplo, en el año 2015 la rama mediática de la brigada Al-Khanssaa, perteneciente al Dáesh y conocida por desarrollar diversas actividades de carácter policial, propagandístico y de reclutamiento, publicó un documento traducido como *Mujeres en el Estado Islámico: Manifiesto y estudio de los casos*⁸, con el objetivo de aclarar el papel de las mujeres en el Dáesh y fomentar la captación de posibles víctimas.

En este caso se habla del rol de la mujer en la yihad, a la que se la permite acudir a luchar cuando «haya una *fatwa* [opinión legal formal] que dictamine que debe luchar, emprender la yihad porque la situación de la *ummah* se ha vuelto desesperada, como lo hicieron las mujeres de Irak y Chechenia, con gran tristeza»⁹.

El empleo de mujeres en acciones directas por parte de grupos yihadistas

En el marco de esta ambigüedad sobre la conveniencia del uso de mujeres en combate, varios grupos terroristas han optado por su empleo en misiones suicidas. El primer caso conocido fue el de la adolescente siria Sana'a Meheidli, que con tan solo 16 años fue enviada por el grupo secular Ejército Nacionalista Sirio para que condujera un camión cargado con explosivos contra un convoy del Ejército israelí. Aparte de la joven, dos soldados israelíes fallecieron.

Ese mismo día, la televisión siria reproducía un vídeo en el que Sana'a leía su último mensaje antes de su acción de martirio, justificándola junto con imágenes que

⁶ HAYKAL, Muhammad Khayr. «Jihad and Fighting According to the Shar 'la Policy», 1993.

⁷ LAHOUD, Nelly. «The neglected sex», 2014

⁸ WINTER, Charlie. «Women of the Islamic State A manifesto on women by the Al-Khanssaa Brigade», *The Quilliam Foundation*, 2015. Disponible en:

<https://therinjfoundation.files.wordpress.com/2015/01/women-of-the-islamic-state3.pdf>

⁹ Ibídem.

simbolizaban la ocupación israelí. Además, parte del metraje mostraba imágenes de la adolescente con vestido de novia y conduciendo su supuesto futuro vehículo con explosivos improvisados (VBIED)¹⁰.

A partir de este acto, muchos grupos yihadistas incorporaron el uso de las mujeres para realizar atentados terroristas debido a las numerosas ventajas que otorgan, como por ejemplo que producen un mayor efecto psicológico sobre el oponente y originan más publicidad en los medios, lo que repercute en un aumento de reclutas y combatientes. A estas, hay que añadirles las capacidades tácticas: generan un mayor elemento sorpresa y las fuerzas de seguridad suelen vacilar más a la hora de acometer registros en mujeres.

Una de las organizaciones yihadistas que cambió su postura de manera más clara fue la palestina Hamás. Su líder espiritual, el Sheikh Ahmed Yassin, renunciaba a su uso a principios de 2002, pero dos años más tarde empleaba a una madre de dos niños para que detonara los cinco kilos de explosivos que llevaba adherida a su cuerpo en un punto de control fronterizo israelí, matando a cuatro personas aparte de ella misma. El jefe del grupo terminaría admitiendo que suponían una evolución en su lucha, ya que el control sobre las mujeres era menor que sobre los hombres. Finalmente, adoptaría la visión de que las mujeres fueran como un ejército en la reserva, lo que encaja con la ambigüedad del ideario descrito previamente¹¹.

Uno de los grupos que más han empleado a mujeres para cometer actos terroristas han sido los Tigres de Liberación del Eelam Tamil, de Sri Lanka. De sus aproximadamente 200 ataques, alrededor de un 30 %-40 %¹² han sido perpetrados por mujeres. Las han empleado de una manera tan eficaz (su primera suicida, Dhanu, asesinó al antiguo primer ministro indio, Rajiv Gandhi, en 1991) que sus métodos fueron estudiados y desarrollados después, especialmente por grupos de Oriente Medio.

En la región rusa de Chechenia se las denominó Viudas Negras (*shadidkas*) y han participado en diferentes atentados, siendo el más mortífero y conocido la masacre de la escuela de Beslán en 2004.

¹⁰ BEESE, Yorck. «The Structure and Visual Rhetoric of the Martyrdom Video: An Enquiry into the Martyrdom Video Genre», *Behemoth Journal on Civilisation*, 2019. Disponible en: <https://ojs.ub.uni-freiburg.de/behemoth/article/download/1007/988>

¹¹ REGULAR, Arnon. «Mother of Two Becomes First Female Suicide Bomber for Hamas», *Haaretz*, 2004.

¹² WALDMAN, Amy. «Masters of Suicide Bombing: Tamil Guerrillas of Sri Lanka», *The New York Times*, 2003. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2003/01/14/world/masters-of-suicide-bombing-tamil-querrillas-of-sri-lanka.html>

En 2014 el grupo extremista que opera principalmente en el norte de Nigeria, Boko Haram, utilizó una mujer para detonar una carga explosiva que llevaba consigo contra un cuartel en el estado de Gombe. Desde entonces, a la vista del éxito que supuso dicho ataque, el uso de mujeres (muchas de ellas secuestradas y adoctrinadas) en operativos suicidas ha superado el de otras organizaciones terroristas¹³.

En cuanto a Al Qaeda, el fallecido líder de la filial en Iraq antes de convertirse en Dáesh, el jordano Abu Mus'ab al-Zarqawi, se atribuyó la responsabilidad del empleo de la primera mujer terrorista suicida del grupo, en septiembre de 2005. Vestida como un hombre, se acercó a un grupo de reclutas militares y detonó la carga que transportaba, matando a cinco de ellos e hiriendo a más de treinta. Dos meses más tarde, la belga Muriel Degauque, de 38 años, accionó el detonador de un dispositivo contra un puesto policial en Baqubah en el nombre de AQI¹⁴.

A partir de ahí se normalizó su empleo, convenciendo tanto a diversos líderes de la organización, incluyendo al fallecido Osama Bin Laden y Al Zawahiri, actual emir. De hecho, la mujer de este último publicaba una carta en 2009 en la que, por primera vez, el grupo terrorista requería a las mujeres abiertamente a participar en la yihad contra Occidente, al considerarla un acto de responsabilidad individual (*fard-'ain*). No obstante, también aseguraba que, si una mujer se encuentra realizando acciones de combate, debe tener a su lado un varón guardián (*mahram*)¹⁵.

El grupo Dáesh, conforme fue perdiendo el territorio que dominaba, fue reorganizando sus fuerzas, asignando a las mujeres roles más activos. Habilitó dos nuevos campamentos de entrenamiento femenino en Raqqa en 2015 y desplegó unidades conformadas por mujeres en Libia en febrero de 2016¹⁶. También, el hecho de que hubiera más dificultades para viajar a las zonas de conflicto y unirse a la organización incrementó la posibilidad de que las mujeres cometieran atentados en sus respectivos países de origen.

¹³ PEARSON, Elizabeth. «Wilayat Shahidat: Boko Haram, the Islamic State, and the Question of the Female Suicide Bomber», *CTC at West Point*, 2018. Disponible en: https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2018/05/Boko-Haram-Beyond-the-Headlines_Chapter-2.pdf

¹⁴ DICKEY, Christopher. «Women of Al Qaeda», *Newsweek*, 2012. Disponible en: <https://www.newsweek.com/women-al-qaeda-113757>

¹⁵ AHMED, Houriya. «The Growing Threat of Female Suicide Attacks in Western Countries», *CTC Sentinel*, 2010.

¹⁶ STOTER, Brenda. «As IS loses power, will group tap women jihadis to fight?», *Al Monitor*, 2016. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2016/11/islamic-state-women-role-fighting-syria-iraq.html>

Funciones principales asignadas a las mujeres dentro de las estructuras de los grupos yihadistas

Esencialmente, a las mujeres se les asignan estas tareas en las diferentes organizaciones terroristas yihadistas:

- Esposas y madres: es en el apartado donde más énfasis hacen los ideólogos, considerándolo uno de los aspectos centrales de su yihad. En el hadiz sobre la responsabilidad, está escrito que «una mujer es la tutora de la casa de su marido y de sus hijos y es responsable de ellos»¹⁷. Con esta aproximación se pretende crear una cultura y vínculos intergeneracionales relacionados con el extremismo, que sea más sólida y sobreviva a una pérdida de los territorios o del control político.
- Muchos teóricos resaltan que las mujeres, en su papel de madres, han de ser capaces de transmitir e inculcar la doctrina difundida por los grupos extremistas, asegurando entonces que sus descendientes serán futuros muyahidines y el Califato, o el propio grupo, seguirá contando con personas dispuestas a cometer actos terroristas. Esto garantiza la pervivencia de la organización.
- Reclutadoras/propagandistas: las nuevas tecnologías, redes sociales y la interconectividad existente actualmente han sido aprovechadas también por las mujeres que forman parte o viven de acuerdo con el ideario yihadista. Aparte de los ejemplos anteriormente mencionados, de las ramas mediáticas de los grupos dirigidas al público femenino y de las cartas publicadas por notables mujeres de líderes exigiendo más compromiso, con las aplicaciones existentes de mensajería cifrada muchas jóvenes mantienen contacto con amigas y familiares a los que difunden una imagen idílica y que ha sido previamente diseñada para cautivarlas.

Hay casos significativos, como el de las mujeres que militaban en el grupo holandés Hofstadgroup, conocido porque varios de sus miembros asesinaron al director holandés Theo van Gogh en 2004. En esta ocasión, las componentes tenían una buena base educativa, lo que propició que fuesen activas a la hora de glorificar acciones violentas, traducir y diseminar contenido yihadista¹⁸.

¹⁷ «A woman is the guardian in her husband's home and is responsible for her flock», *al-Naba'*, 2016.

¹⁸ GROEN, Janny; KRANENBERG, Annieke. «Women Warriors for Allah. An Islamist Network in the Netherlands», 2012. Sinopsis disponible en: <https://www.upenn.edu/pennpress/book/14732.html>

Para mostrar la importancia que ha ido adquiriendo esta tarea, Al Qaeda publicó su propia revista enfocada al público femenino, *Al-Shamrika*¹⁹.

- Facilitadoras: siguiendo con sus funciones de apoyo logístico dentro de las organizaciones terroristas, las mujeres desarrollan diversas tareas. En el grupo chiita libanés de Hezbolá hacen de mensajeras, atienden y cuidan a combatientes heridos, transportan armas y dinero entre diferentes células y recaudan fondos para mantener la lucha o ayudar a las familias de los muyahidines²⁰. También, por citar otro ejemplo, las mujeres de la organización palestina Hamás organizan actos sociales para influenciar sobre la población y transmitir una función social y solidaria²¹.
- Planificadoras y ejecutoras: conviene no obviar que las mujeres han estado implicadas en el planeamiento y comisión de actos terroristas. Aafia Siddique, una ciudadana pakistaní educada en Estados Unidos y neurocientífica, que actualmente cumple condena de 86 años en una prisión federal por diversos cargos, habiendo estado vinculada a un ataque previsto en Baltimore²². Más conocido es el incidente protagonizado por Roshonara Choudry, ciudadana británica de origen bangladesí que apuñaló dos veces en 2010 al parlamentario británico Stephen Timms, supuestamente como castigo a su voto favorable a la intervención del país en la guerra de Iraq²³. Roshonara admitió seguir por Internet los sermones de Anwar al-Awlaki, el líder espiritual de Al Qaeda en la península arábiga, ya fallecido. Este suceso originó la primera condena a una mujer británica por un ataque yihadista en el Reino Unido²⁴.

Y, aunque no es corriente que ocupen puestos de liderazgo en los grupos yihadistas, es posible que la británica Samantha Lewthwaite (viuda de Germaine Lindsay²⁵, uno de los terroristas que participó en los atentados de Londres de 2005) se encuentre en uno de

¹⁹ «Al-Shamikhah, Al Qaeda women's magazine, launches: Report», *Huffington Post*, 2011. Disponible en: https://www.huffpost.com/entry/al-shamikhah-al-qaeda-womens-magazine_n_835572?guccounter=1

²⁰ Documental «Every Woman, Women of Hezbollah», *Al Jazeera*, 2007.

²¹ DAVIS, Jessica. «Women in modern terrorism», 2017

²² WALSH, Declan. «The mystery of Dr Aafia Siddiqui», *The Guardian*, 2009. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2009/nov/24/aafia-siddiqui-al-qaeda>

²³ DODD, Vikram. «Profile Roshonara Choudhry», *The Guardian*, 2010. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk/2010/nov/02/profile-roshonara-choudhry-stephen-timms>

²⁴ PEARSON, Elizabeth. «The Case of Roshonara Choudhry: Implications for Theory on Online Radicalization, ISIS Women, and the Gendered Jihad», *Policy and Internet*, 2016. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/poi3.101>

²⁵ «Profile: Samantha Lewthwaite», *BBC*, 2013. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-24204517>

los puestos de más responsabilidad dentro de la filial de Al Qaeda en Somalia, Al Shabaab²⁶.

Captar a la mujer como objetivo principal de los reclutadores yihadistas

Los captadores de los grupos extremistas han sabido aprovechar las facilidades que brindan las nuevas tecnologías para adaptar sus contenidos y hacerlos llegar a un mayor público. Han creado foros, utilizado aplicaciones, portales para conocer muyahidines e incluso ramas mediáticas que se dirigen específicamente a captar mujeres.

Las narrativas utilizadas por los grupos en la actualidad se centran en cuestiones como la pertenencia a un grupo claramente definido, el sentido del romanticismo, la ideología del empoderamiento femenino desde una perspectiva diferente a la occidental, a la que asocian con ideas *kuffar* (infieles) laicas que pretenden alejarlas de la religión y desviarlas del camino marcado por el Profeta.

Para reforzar estas sensaciones, las descripciones se refuerzan con distintos elementos gráficos, jerga árabe de la que frecuentemente desconocen su significado real y su impacto en el lenguaje emocional²⁷.

La idea de empoderamiento femenino dentro de los grupos yihadistas se basa en identificar la idea actual del feminismo occidental como algo fallido, que ha propiciado, mediante diversos mecanismos, el alejamiento de la mujer del propósito fundamental de la humanidad: adorar a Alá. Según sus pensadores, esta distracción distrae a la sociedad, ya que al difuminar la imagen entre ambos sexos se presenta a un hombre débil que las ha vuelto complacientes y no fomenta que cumplan sus responsabilidades, que se centran en la maternidad y el mantenimiento del hogar²⁸.

Ante esto, la respuesta que ofrecen los propagandistas es mostrar a un hombre fuerte, recto, firme en los principios religiosos que asemejan a la figura del muyahidín, que está dispuesto a combatir por defender a la comunidad. También las reglas que presentan cubren varios aspectos del matrimonio, incluyendo la poligamia, que mediante una serie

²⁶ DVORIN, Dvoran. «British 'White Widow' Now Top Leader of Al-Shabaab», *Israel National News*, 2015. Disponible en <https://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/195562>

²⁷ KEJIZER, Fenna. «Western women in the Islamic State: Pull factors in the narratives of Dabiq and Rumiyah», Master's thesis (supervised by L. Elias Carrillo), Leiden University, 2017.

²⁸ WINTER, Charlie, *op. cit.*

de códigos de comportamiento femeninos dentro del casamiento se exhibe como tolerable y deseable en base a que se permite por la religión.

Es por ello, que, si la mujer quiere a este tipo de maridos, ha de emprender la *hijra* (la migración), que, como se afirma en su planteamiento doctrinal, es una responsabilidad individual, por lo que puede hacerlo sola. Y debe hacerlo viajando a territorios controlados por estos grupos, allí donde se encuentren. Aderezada con historias de aventuras vividas y testimonios de transformaciones espirituales, este primer paso se considera la base para poder alcanzar, posteriormente, metas religiosas que tengan premios tanto en esta vida como después de ella.

La existencia terrenal se ofrece como una fase de tránsito donde se han de afrontar diferentes pruebas y penalidades antes de alcanzar la *jannah* (paraíso), siempre que se haya cumplido con los preceptos marcados. En dicho paraíso existen varios niveles, siendo obligación de todo musulmán aspirar a estar en el que se encuentra más próximo a Alá, denominado *al-firdaus*. En el hadiz 4331, de Sunan Ibn Majah, se describe este deber como: «El Trono está por encima de Firdaus y de él brotan los ríos del Paraíso. Si le pides a Alá, pídele Firdaus»²⁹.

Mezclando la idea de que la muerte conlleva recompensas eternas al que ha sido un buen musulmán, dentro de los preceptos más rigoristas, y que todos en la *ummah* deben aspirar a estar más cerca de Alá, se introduce subliminalmente el precepto de que el martirio es una forma de acceder directamente al último nivel.

Para aumentar el sentido de pertenencia a un grupo, y habiendo establecido y predeterminado los roles y la jerarquía predominantemente masculina dentro del mismo, el Dáesh incidió mucho en resaltar las relaciones entre las mujeres dentro de sus fronteras. Al encontrarse en su territorio, forman parte de una hermandad en la que, sin importar su etnia, origen o raza, son acogidas igualitariamente en el grupo, ya que profesan una misma interpretación de la religión y aceptan el sufrimiento que conlleva ser la mujer de un muyahidín, por lo que se crea una amistad real, alejada de la superficialidad de la transmitida por los *kuffar*³⁰.

²⁹ Disponible en: <https://sunnah.com/urn/1344730>

³⁰ MUSIAL, Julia. «'My Muslim sister, indeed you are a mujahidah' - Narratives in the propaganda of the Islamic State to address and radicalize Western Women. An Exemplary analysis of the online magazine Dabiq», *Journal for Deradicalization*, 2017. Disponible en: <https://journals.sfu.ca/jd/index.php/jd/article/view/73>

El grupo Dáesh, que posiblemente es quien mejor ha adaptado los métodos para difundir su mensaje de una manera más acorde con los tiempos actuales y aspira a calar entre una población más heterogénea, ha utilizado en repetidas ocasiones sus revistas, *Dabiq* y *Rummiyah*, para narrar historias de mujeres que se han convertido o se encuentran en *al-dawla* (el Estado). Una de las innovaciones en su estrategia de comunicación ha consistido en ofrecer la posibilidad de un desarrollo, específicamente femenino, que se inicia con su acceso a la educación³¹ (la que ofrezca el propio grupo).

Conclusiones

El papel reservado para las mujeres en los grupos yihadistas está claramente diferenciado del que deben realizar los hombres. Si bien sus principales cometidos están lejos de las posiciones de combate, las organizaciones rigoristas, apoyándose en las ambigüedades de diversas doctrinas de derecho islámico y retorciendo su significado, han creado una opción desde el punto de vista teológico de incorporarlas en caso de ser necesarias.

A pesar de que no combatan directamente o que la mayoría de los videos propagandísticos no muestren sus funciones, el desempeño de las mujeres dentro de las organizaciones yihadistas es fundamental para el mantenimiento de estas. Bien sea como captadoras, enlaces, propagandistas, recaudadoras de fondos o, simplemente, madres y esposas, ellas realizan un trabajo crucial para los yihadistas.

También es destacable la capacidad de narrativa que ha desarrollado el grupo terrorista Dáesh, creando innovaciones que han logrado que mujeres de otros países, muchas de ellas occidentales, hayan decidido viajar libremente a una zona en guerra para vivir, llevando consigo en algunos casos a sus propios hijos. En especial en cuanto al género, ofrece un concepto alternativo al empoderamiento occidental, asegurando que, frente al materialismo e imperialismo de este, existe una alternativa que promete recuperar la perspectiva y autoestima que ofrece una vida recta dentro de la religión islámica³².

³¹ INGRAM, Haroro. «Dabiq, Issue 15: A Call to Islamic State's Enemies as the Caliphate Crumbles», *The ICCT*, 2016. Disponible en: <https://icct.nl/publication/dabiq-issue-15-a-call-to-islamic-states-enemies-as-the-caliphate-crumbles/>

³² «The women in Daesh», *The Carter Center*, 2017.

Para construir programas enfocados a la correcta desradicalización de las mujeres es necesario conocer las escuelas de pensamiento musulmán que han servido como base en su educación. En algunas de ellas, el concepto de sexualidad de las féminas está unido al del honor familiar, por lo que puede provocar que, si una simple adolescente o una mujer que tenga necesidades afectivas se adentra en el universo yihadista por un simple flirteo, puede terminar uniéndose su destino con el del grupo terrorista no por un verdadero deseo de realizar su yihad, sino con tal de preservar el pundonor de sus parientes.

Para finalizar, es necesario considerar que las mujeres son de vital importancia para los grupos yihadistas. A través de vínculos complementarios e interrelacionados con los hombres, crean un problema con múltiples aristas que necesita una visión integral de muchos factores para la correcta aproximación a la solución o mitigación de este. Una visión proteccionista o paternalista de este asunto no ayuda a su conclusión, sino que en un medio y largo plazo lo empeora.

*Pablo José Molina Serrano**
Capitán del Ejército de Tierra

63/2021

25 de mayo de 2021

José Luis Gil Valero*

Terrorismo islamista y crimen organizado en la Unión Europea. El tráfico ilícito de armas de guerra

Terrorismo islamista y crimen organizado en la Unión Europea. El tráfico ilícito de armas de guerra

Resumen:

El paradigma de seguridad europeo cambió tras los atentados en París durante el 2015 en el *Charlie Hebdo* y la Sala Bataclan, y en Bruselas un año después. De este modo, se hizo patente una amenaza y un cambio de tendencia en la Unión Europea. La unión entre el crimen organizado y el terrorismo islamista se ha convertido en una realidad mediante su hibridación a través de los perfiles duales. ¿Qué amenazas presentan estos nuevos terroristas?

Los ataques demostraron que el empleo de armas de guerra contra objetivos civiles ha supuesto un salto cuantitativo y cualitativo a la hora de cometer atentados en Europa. Ahora bien, ¿cómo se adquiere este tipo de armas por parte de estos grupos? ¿Estamos preparados para hacerle frente? ¿Podría suceder de nuevo?

Palabras clave:

Crimen organizado, terrorismo, tráfico ilícito de armas, Unión Europea, *gangster jihadism*.

***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.

Islamist terrorism and organised crime at European Union: Illicit trafficking of war weapons

Abstract:

The European security paradigm changed after terrorist attacks in Paris during 2015 at Charlie Hebdo and Bataclan's Theatre, as well as a year after in Brussels. In this way, a threat became evident and a change in the trend at European Union (EU). Nexus between islamist terrorism and organized crime nexus has become a reality by its hybridization through dual profiles. What threats do these new kinds of terrorists show?

The attacks demonstrated the use of war firearms against soft civilian targets has supposed a qualitative and quantitative leap at the time of committing terror attacks in Europe. However, how are these types of weapons acquired? Are we prepared to face it? Could it happen again?

Keywords:

Organised Crime, terrorism, Illicit Firearms Trafficking, European Union, Gangster Jihadism.

Introducción

El mundo de la seguridad cambió sus paradigmas el 11 de septiembre de 2001, cuando tuvo lugar el mayor atentado terrorista nunca visto en Occidente. A este le siguieron Madrid (2004), Londres (2005), Toulouse y Montauban (2012), París (2015) y Bruselas (2016), todos en territorio europeo. Los dos últimos dieron lugar a una nueva forma de terrorismo que podría ser reflejo del atentado ocurrido en Bombay en 2008.

Con el presente análisis pretendemos poner de manifiesto uno de los problemas de seguridad más serios a los que se ha de enfrentar la UE: el vínculo entre el crimen organizado y el terrorismo, en especial, el de corte islamista. Esta relación ha dado lugar, por un lado, a peligrosas simbiosis y sinergias que sobrepasan las vetustas alianzas, y, por otro, al uso de tácticas muy diferentes para perpetrar atentados en suelo europeo. Tal y como pone de manifiesto Europol en los TE-SAT¹ y SOCTA², este fenómeno es cada vez más patente y, a la vez, sus líneas se desdibujan de manera que sus fronteras se entrelazan. El interés por parte de grupos como el Dáesh a la hora de reclutar a criminales, principalmente en las cárceles, merece especial atención. Los combatientes terroristas extranjeros retornados que poseen pasados criminales se convierten en un problema de primer orden para la seguridad.

El aspecto principal de esta investigación es el nexo o convergencia entre ambos fenómenos, y pondremos el foco de atención en el tráfico de armas de guerra y su uso por parte de grupos terroristas yihadistas, como ocurrió en los atentados de París de 2015. Asimismo, abordaremos el mercado europeo del tráfico ilícito de armas, en concreto el análisis de su estructura, tipología, redes y rutas, para ofrecer una «foto fija» del tráfico ilícito de armas de fuego dentro de las fronteras de la UE.

¹ «EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020 // TE-SAT-2020», Europol, Europol 2020. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>

² «EUROPEAN UNION SERIOUS AND ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT–SOCTA 2017», Europol, Europol 2017. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

El terrorismo islamista y el crimen organizado: una combinación letal

Visión general

Aunque no se trata de un fenómeno nuevo, la conexión entre el terrorismo y el crimen organizado, de un tiempo a esta parte, está tomando mayor importancia tanto para las estrategias de seguridad nacionales como comunitarias. Esta simbiosis o hibridación ha cobrado especial relevancia dentro del ámbito europeo, como afirma Makarenko en sus estudios sobre el *crime-terror continuum*^{3,4}.

En general, la globalización y el mundo post-11S han desencadenado que las líneas que separaban ambos fenómenos se hayan desdibujado. Y, por otro, que las organizaciones criminales y los grupos terroristas posean mayores oportunidades para intercambiar información, movilizar recursos y acceder a las redes de contactos⁵. En territorio europeo ya hemos observado esta hibridación a través de los atentados de París y Bruselas en 2015 y 2016, respectivamente.

En el ámbito internacional, se insta a abordar la relación cada vez más relevante entre la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo a nivel internacional. Tal y como se recoge en las resoluciones de Naciones Unidas 1373 de 2001⁶, Resolución 2195 de 2014⁷, Resolución 2370 de 2017⁸ y Resolución 2462 de 2019⁹. Del mismo modo, las conexiones entre el terrorismo y el crimen organizado se establecen como una de las principales amenazas híbridas para nuestro país y para la UE. Este hecho se recoge en

³ MAKARENKO, Tamara. «Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organised crime groups in the European Union», *Parlamento Europeo*, Directorate-General for internal Policies, Bruselas 2012.

Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201211/20121127ATT56707/20121127ATT56707EN.pdf>

⁴ MAKARENKO, Tamara. «The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism», *Global Crime*, Vol. 6, No. 1, February 2004, pp. 129-145. Disponible en: <https://www.iracm.com/wp-content/uploads/2013/01/makarenko-global-crime-5399.pdf>

⁵ MATEO ROCHA, Inmaculada. «Nuevas dinámicas en las relaciones entre crimen organizado y grupos terroristas», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/2, julio-diciembre 2017, pp. 145-169. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.69.2.2017.1.06>

⁶ Resolución 1373 (2001), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. S/Res/1373 (2001), 28 de septiembre. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1373%20\(2001\)](https://undocs.org/es/S/RES/1373%20(2001))

⁷ Resolución 2195 (2014), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. S/Res/2195 (2014), 19 de diciembre. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2195\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2195(2014))

⁸ Resolución 2370 (2017), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. S/Res/2370 (2017), 2 de agosto. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2370\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2370(2017))

⁹ Resolución 2462 (2019), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. S/Res/2462 (2019), 28 de marzo. Disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2462(2019))

la Estrategia de Seguridad Nacional para el Crimen Organizado y Delincuencia Grave publicada en 2019^{10,11}.

Todas las instituciones de seguridad pertenecientes a la UE, especialmente Europol en los documentos TE-SAT y SOCTA sobre tendencias del terrorismo y crimen Organizado, respectivamente, continúan alertando de la urgencia y la peligrosidad de esta combinación.

Dada la situación generada por la pandemia de la COVID-19, debemos mencionar el papel que juega en los ámbitos objeto de estudio en el presente análisis. En primer lugar, en cuanto al crimen organizado, se puede afirmar que de manera general durante el 2020 la actividad criminal se ha incrementado y adaptado de manera asombrosa a la situación. Por lo que respecta a los tráfico ilícitos, estos han continuado a través de nuestras fronteras, si bien explotando nuevas rutas. En segundo lugar, en cuanto al terrorismo yihadista, la pandemia no solo ha conservado las dinámicas del discurso radical, sino que las ha reforzado y aumentado de forma *online*. La limitación de movilidad ha permitido extraer una ventaja de estay generar nuevos contactos y sinergias a través de la *darkweb*, con el consiguiente riesgo para la seguridad europea¹².

El nexo entre ambos fenómenos

Europol, en el SOCTA de 2017, contempla el fenómeno del crimen como servicio. Es decir, como si de un mercado se tratase. Los terroristas acceden a una serie de bienes y servicios para su actividad, como por ejemplo la obtención de documentación falsa para evitar la detección por parte de los servicios policiales y de inteligencia. Otra finalidad no menos importante es la que aquí nos ocupa, la adquisición de armas para perpetrar los atentados. Todo esto nos muestra la relación directa entre los grupos terroristas y el crimen organizado¹³.

¹⁰ SÁNCHEZ GIL, Luis Miguel. *Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas*, Documento de Opinión IEEE 105/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEE105_2019LUISAN_terrorismo.pdf (Consultado: 2/1/2021).

¹¹ Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y Delincuencia Grave, 2019-2023. Consejo de Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.sn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>

¹² «How COVID-19-related crime infected Europe during 2020», *Europol*, Europol 2020. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-covid-19-related-crime-infected-europe-during-2020>

¹³ «EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2020...», *op. cit.*

Respecto a la principal diferencia entre ambas actividades, la hallamos en su propia finalidad, ya que la delincuencia organizada, como toda actividad criminal, busca un beneficio económico, mientras que en el terrorismo la finalidad es política. Ahora bien, ambos fenómenos han sabido adaptarse y obtener un beneficio mutuo, ya que vemos, de un lado, cómo los grupos de delincuencia organizada emplean tácticas terroristas para atemorizar y mantener su posición en el mercado, por ejemplo, el narcoterrorismo. De otro lado, los grupos terroristas emplean el entramado de actividades criminales para labores de financiación y logística, como son la obtención de armas, municiones, explosivos y documentación falsa, entre otras.

El nexo entre el terrorismo y el crimen organizado se compone de cuatro fases o estadios¹⁴:

- Alianzas
- Apropiación de tácticas
- Integración e hibridación (convergencia)
- Transformación

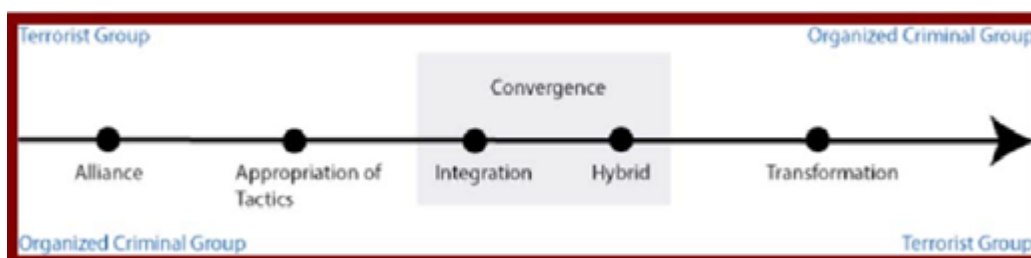


Figura 1. Nexo entre el terrorismo y el crimen organizado.

Por un lado, en el escenario europeo observamos con claridad los dos primeros estadios, ya que las alianzas y la apropiación de tácticas son habituales entre los grupos de delincuencia organizada y los terroristas. Por otro lado, la llamada «convergencia» comienza a generarse con mayor frecuencia entre estos grupos y aquellos relacionados con el islamismo radical, tal y como veremos en el siguiente apartado. Y, por último, en la actualidad no consta que en Europa se haya llegado a la fase de «transformación». Por ello, el fenómeno se mantiene en una fase de convergencia, sobre todo en países como Bélgica, Francia y Holanda.

¹⁴ MAKARENKO, Tamara. «The Crime-Terror Continuum...», *op. cit.*

Perfiles duales: la convergencia entre terrorismo islamista y el crimen organizado

Tras los atentados de París 2015 y Bruselas 2016, podemos aventurarnos a afirmar que se ha alcanzado la convergencia y actualmente se continúa evolucionando hacia ese «nuevo nexo»¹⁵, como afirman Basra y Neumann¹⁶. Hoy en día, ese nexo se ha calificado como *gangster jihadism*¹⁷. Los integrantes de las células terroristas, previamente a su radicalización, ya cuentan con un amplio historial delictivo, principalmente en tráfico de drogas. De ahí que posean contactos en el mundo de la delincuencia organizada previos a su conversión y posterior radicalización, como son los casos Mohamed Merah, Rifa'i Bassam y Garsallauoi.

Son muchos los grupos terroristas que reclutan activos entre los delincuentes comunes y grupos criminales europeos. No obstante, el autodenominado Estado Islámico siente especial atracción por estos sujetos, los cuales suman a sus habilidades criminales las capacidades como terroristas. A nivel cuantitativo, entre el 50 % y el 60 % de los combatientes terroristas extranjeros europeos poseen antecedentes criminales previos a su radicalización y conversión. Y de ellos, entre el 30 % y el 70 % lo son por delincuencia grave¹⁸.

En este punto, podemos explicar el nexo entre ambas actividades delictivas de la siguiente manera:

¹⁵ BASRA, Rajan; R. NEUMANN, Peter. «Crime as Jihad: Developments in the Crime-Terror Nexus in Europe», *CTCSENTINEL*, Vol. 10, Issue 9, October 2017. Disponible en: https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2017/10/CTC-Sentinel_Vol10Iss9-21.pdf

¹⁶ SCIARONE, Jessica; SCHUURMAN, Bar. «From criminals to terrorists and back, Quarterly Report Vol. 2: The Netherlands», Institute of Security and Global Affairs, Leiden University, 2 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.globsec.org/publications/from-criminals-to-terrorists-and-back-quarterly-report-the-netherlands-vol-2/>

¹⁷ ILAN, Jonathan; SANDBERG, Sveinung. «How 'gangsters' become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime-terrorism nexus», *European Journal of Criminology*. Special issue: *Understanding European jihadists: criminals, extremist or both*, 2019. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331150845_How_'gangsters'_become_jihadists_Bourdieu_criminology_and_the_crime-terrorism_nexus

¹⁸ MARCUS, Raphael D. «ISIS and the Crime Terror Nexus in America- a counterpoint to Europe», The Center of National Security, 2020. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/346967132_ISIS_and_the_Crime-Terror_Nexus_in_America_A_Counterpoint_to_Europe



Figura 2. Nexos entre actividades delictivas.

1. Delincuentes con amplios historiales delictivos y contactos en el mundo del crimen organizado.
2. Posteriormente se radicalizan en diferentes ámbitos. Mediante su conversión se les ofrece la posibilidad de poder redimir sus pecados como criminales a través de la yihad (narrativa de la redención). Tras esto, entrarán a formar parte del entramado de las redes de financiación y logística para grupos terroristas, o bien se convertirán en combatientes terroristas extranjeros. Aquellos combatientes que vuelven, los retornados, aúnan habilidades de ambos entornos.
3. La línea entre actividades terroristas y crimen organizado comienza a desdibujarse a partir de este momento mediante una transferencia de habilidades. Esto da lugar a terroristas con perfiles duales.
4. Gracias a su pasado delictivo, estos radicales se encuentran familiarizados con la violencia y poseen unas habilidades muy concretas en el mundo criminal que desembocan en la hibridación de ambas actividades. Asimismo, mediante sus contactos pueden acceder a otros tipos de delincuencia organizada.

Esta transferencia de habilidades, según el sociólogo Bourdieu y en términos de criminología, explotan una serie de capitales, como el capital social, los hábitos y la cultura callejera. De este modo, los radicales permanecerán por debajo del radar de los servicios policiales y de inteligencia; esto genera un efecto amplificador de sus

actividades delictivas enfocadas en los dos ámbitos¹⁹. Se pretende explotar la cultura de bandas criminales, tal y como sucede en muchos países de Europa, especialmente los del norte, donde la incidencia es muy elevada.

Una de las características comunes en ambos grupos es el lugar donde confluyen, esto es, las mismas *milieus*, en las que tanto el radicalismo islamista como la delincuencia organizada campan a sus anchas. Son enclaves yihadistas²⁰, o zonas urbanas sensibles (ZUS), como se las define en Francia. Se trata de barriadas, generalmente periféricas y socialmente deprimidas, en las que los servicios básicos apenas llegan y la autoridad local es prácticamente inexistente. Aquí el islam radical, principalmente de inmigración musulmana de segunda o tercera generación, ha encontrado las condiciones perfectas para su expansión²¹. Este fenómeno parece haber cobrado unos tintes preocupantes en Francia, donde la policía ha detectado hasta 150 ZUS, como el barrio parisino de St. Denis, donde se planearon los atentados de 2015. Según las agencias de seguridad europeas y Europol, este fenómeno parece extenderse geográficamente, como es el caso de Molenbeek (Bruselas), considerado como la cuna del «yihadismo salafista radical» de toda la UE. Respecto a estos dos barrios, es oportuno mencionar que los atentados de París 2015 y Bruselas 2016 estuvieron relacionados con ambas ubicaciones²².

Tráfico ilícito de armas en la UE y su uso por grupos terroristas

Planteamientos generales y conceptos previos

La fabricación, venta y adquisición de armas forma parte del mercado interior de la UE. No obstante, el tráfico ilícito que se deriva de las mismas puede tener unas consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto. Se estima que el mercado de armas en la UE alcanza los 80 millones de armas de tenencia lícita²³. En relación con el

¹⁹ MAKARENKO, Tamara. «The Crime-Terror Continuum...», *op. cit.*

²⁰ LUQUE JUÁREZ, José María. «Los nuevos conflictos bélicos del siglo XXI: las amenazas híbridas», Tesis doctoral, Universidad Católica de Murcia, octubre 2019. Disponible en: <http://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/4239/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²¹ En España encontramos varios barrios de este tipo, como El Príncipe en Ceuta, La Cañada de Hidum en Melilla o La Mina en Barcelona.

²² SCIARONE, Jessica; SCHUURMAN, Bar, *op. cit.*

²³ Comisión Europea, «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito», Bruselas 2013. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d29e3f6-3a5a-11e3-a247-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF

mercado ilegal, de más difícil control, se calcula que las cifras de tráfico de armas rondarían las 81 000 unidades²⁴.

Desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad, la UE ha visto incrementado el número de armas de guerra procedentes de los Balcanes y de las antiguas repúblicas soviéticas. El flujo constante de este tipo de armas mediante los grupos de criminalidad organizada ha supuesto desde hace años un reto para nuestra seguridad.

La preferencia de los grupos terroristas por armas de guerra como los AK-47 y sus variantes supone un incremento en la letalidad a la hora de perpetrar atentados, como se puso de manifiesto en la Sala Bataclan de París en 2015. En este caso se utilizaron armas de asalto que causaron, en tan solo tres minutos, la muerte de noventa personas²⁵. De ahí que cada vez se incida más en el nexo entre la criminalidad organizada, especialmente el tráfico de armas, y su uso por los grupos terroristas.

Los principales tipos de armas que forman parte del tráfico ilegal en el mercado europeo son las consideradas «pequeñas y ligeras»²⁶. En los informes de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre el Plan de Acción sobre el tráfico de armas de fuego entre la UE y las regiones de Europa sudoriental en los periodos 2015-2019, y más recientemente 2020-2025, se pone de manifiesto que las propias instituciones europeas insisten no solo en el tráfico y acceso a armas de fuego por los grupos de criminalidad organizada, sino que resaltan el peligro y la importancia de que esas armas no caigan en manos de grupos terroristas²⁷, de tal manera que se aumente considerablemente su capacidad armada²⁸. En este mismo sentido se expresa la Convención de las Naciones Unidas contra la

²⁴ SAVONA, Ernesto U.; MANCUSO, Marina. *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level. Final Report of Project FIRE*, Milano: Transcrime – Università Cattolica del SacroCuore 2017. Disponible en: <https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2017/03/FIREFinalReport.pdf>

²⁵ BAJEKAL, Naina; WALT, Vivienne. «Paris Attacks: How Europe's Terrorists Get Illegal Guns», *Time*, diciembre 2015. Disponible en: <https://time.com/how-europes-terrorists-get-their-guns/> (Consultado: 5/12/2020).

²⁶ PORRAS DELGADO, Francisco. «El tráfico ilícito de armas de fuego pequeñas y ligeras», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 169, 2004, pp. 193-214. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4884467>

²⁷ «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Evaluación del plan de acción sobre el tráfico de armas de fuego entre la UE y la región de Europa Sudoriental para los años 2015-2019», Comisión Europea, Bruselas, 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0293&from=EN>

²⁸ «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de acción de la UE sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020-2025», Comisión Europea, Bruselas, 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:65f0454e-cfef-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

Delincuencia Organizada Transnacional, en el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego²⁹.

Origen, modus operandi y rutas del tráfico ilícito en la UE

En primer lugar, respecto al concepto de «tráfico ilícito de armas» y qué actividades se consideran ilícitas, aparece definido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, y concretamente su Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones³⁰.

Por otro lado, tomamos como referencia el informe final efectuado por el grupo FIRE en lo referente a las modalidades, características y rutas empleadas en la UE por las que las armas pasan de un tráfico lícito al mercado ilícito³¹. Las principales fuentes o medios por los que hoy en día las armas pasan al mercado ilegal son la desviación y la conversión. Respecto a la primera, las armas que se encuentran bajo la posesión de las autoridades/fabricantes son sustraídas. Esta sustracción se produce mediante el robo en los almacenes oficiales, como puede ser en los arsenales del ejército o en los depósitos de armas decomisadas. Es habitual que suceda en los países de los Balcanes y en las antiguas repúblicas soviéticas. Otra manera sería durante su transporte mediante documentación, permisos y certificados falsificados. Y, por último, armas robadas directamente a sus legales propietarios.

La conversión es la forma más habitual de introducir las armas legales en el tráfico ilícito. Esta se constituye como la principal fuente de tráfico de armas en la UE para los grupos criminales. En esta modalidad encontramos cuatro tipos de armas que se pueden convertir en armas de fuego:

- Reactivación de armas inutilizadas
- Modificación de armas semiautomáticas en automáticas
- Conversión de réplicas

²⁹ Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena 2004. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

³⁰ SAVONA, Ernesto U.; MANCUSO, Marina, *op. cit.*

³¹ MAKARENKO, Tamara. «The Crime-Terror Continuum...», *op. cit.*

- Conversión de armas detonadoras o de fogeo

Dentro de estas cuatro modalidades de conversión, las habituales son la reactivación de las armas inutilizadas, generalmente fusiles de asalto (París, 2015), y la conversión de las armas de fogeo o detonadoras. Para las autoridades de la UE, estas últimas presentan especial interés por dos motivos principales. En primer lugar, la regulación es inexistente o escasa en muchos países. En segundo lugar, su facilidad para convertirlas en armas funcionales mediante la manipulación de sus piezas y componentes, muchos de los cuales se adquieren por Internet³² e incluso servicio postal.

Aparte de la facilidad de conversión, existen otros tres factores que las hacen atractivas para la criminalidad organizada: bajo coste, aspecto normativo y trazabilidad. Respecto a la trazabilidad, el arma convertida deja marcas que no se pueden rastrear, ya que no consta en ninguna base de datos de balística. Este fenómeno de conversión se ha generalizado en todo el mundo, y especialmente en la UE, donde, según el informe del Grupo FIRE, se estima que entre 250 000 y 370 000 armas de este tipo se encuentran circulando en Europa. Se pueden encontrar producidas aquí, por ejemplo, en Italia o Alemania, o introducidas principalmente de Turquía³³.

Respecto a las rutas empleadas para distribuir las armas, generalmente los grupos de delincuencia organizada utilizan las rutas, contactos y redes preexistentes en otras actividades delictivas como el tráfico de migrantes o droga. La forma más común para evitar la detección en las fronteras es mediante el uso de camiones o coches particulares. Esto se debe a que en el espacio Schengen es más fácil este tipo de movilidad entre países, por ejemplo, a través de Rumania y Bulgaria. En estas rutas encontramos tres tipologías de países. En primer lugar, los que tienen su origen en los Balcanes y la antigua Unión Soviética. En segundo lugar, los países de tránsito, como son Bélgica, Holanda, Italia y Grecia, entre otros. Y, por último, los países de destino, que son todos los países europeos³⁴.

³² PERSI PAOLI, Giacomo, *et al.* «Behind the curtain: The illicit trade of firearms, explosives and ammunition on the dark web», *RAND Corporation*, 2017. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2091.html

³³ MAKARENKO, Tamara. «The Crime-Terror Continuum...», *op. cit.*

³⁴ BAJEKAL, Naina; WALT, Vivienne, *op. cit.*

Uso de armas de guerra por los grupos terroristas

Los atentados de París, en el *Charlie Hebdo* y la Sala Bataclan, causaron cientos de muertos y heridos. Estos son un claro ejemplo del empleo de armas de asalto por parte de los terroristas en la ejecución de sus ataques. Por tanto, observamos el peligro que supone que la criminalidad organizada y los grupos terroristas adquirieran armas de grado militar. Europol ha manifestado el incremento de grupos terroristas de diferentes ideologías que buscan adquirir este tipo de armas. En nuestro caso, nos centraremos en los grupos terroristas de ideología islamista.

Debido al perfil dual, los terroristas con un pasado criminal poseen una serie de habilidades que los hacen únicos a la hora de poder acceder a determinados mercados locales clandestinos para obtener armas. Ahora bien, debido al carácter exclusivo de estos mercados, es necesario poseer los contactos adecuados, sobre todo si hablamos de armas de uso militar. Sirva de ejemplo que algunos grupos criminales de Bélgica y Holanda habrían adquirido, según Europol, no solamente armas de asalto, sino también lanzadores de cohetes y granadas de mano³⁵. A principios de 2021, Europol publicó una alerta sobre el nivel de violencia que las bandas de criminalidad organizada han desplegado en los últimos años a lo largo de toda Europa³⁶, especialmente en los países del norte.

No solamente los terroristas que poseen ciertas habilidades y contactos de su pasado criminal suponen un peligro para la seguridad europea, sino que muchos de ellos se han unido a grupos terroristas para viajar a Siria e Irak. Tal y como señala Europol, esta es con diferencia la amenaza más preocupante. Estos sujetos, los combatientes terroristas extranjeros, retornan a sus países de origen con unas habilidades en combate y contactos internacionales que los convierten en la mayor amenaza a la que debemos hacer frente. Muchos de estos retornados emplean las rutas y redes de inmigración ilegales (Balcanes) para acceder nuevamente a territorio europeo. Podemos citar a

³⁵ DUQUET, Nils; GORIS, Kevin. *Firearms acquisition by terrorists in Europe Research findings and policy recommendations of Project SAFTE*, Bruselas: Flemish Peace Institute 2018. Disponible en: https://www.flemishpeaceinstitute.eu/safte/files/vrede_syntheserapport_safte_lr.pdf

³⁶ «Europol Spotlight - The use of violence by organised crime groups», *Europol*, Europol 2021. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/europol-spotlight/europol-spotlight-use-of-violence-organised-crime-groups>

Bélgica, pues ha sido y es el país europeo que más terroristas extranjeros per cápita ha enviado a Siria³⁷.

Como ejemplo de este nexo entre crimen y terrorismo en el ámbito del tráfico de armas, vemos el caso de los hermanos El Bakraoui. Con un amplio historial de violencia y su posterior radicalización en prisión, formaron parte de los atentados en el metro de Bruselas en 2016 y fueron los suministradores de las armas empleadas en el atentado de la Sala Bataclan de París en 2015. Los terroristas, divididos en tres grupos, utilizaron al menos seis armas de asalto del tipo Kalashnikov y causaron la muerte de 130 personas e hirieron a más de 400. Estos ataques demostraron la letalidad del uso de armas de guerra contra civiles de manera indiscriminada y, por otro lado, que su uso en este nuevo tipo de atentados eleva el nivel de la amenaza.

La reactivación de los Kalashnikov utilizados para perpetrarlos se efectuó presumiblemente en el barrio de Molenbeek, en Bruselas. Como hemos visto anteriormente, se trata del mayor foco de islamismo radical en el seno de la UE y se ha ganado el sobrenombre de «gran bazar del Kalash», en una clara alusión al elevado número de este tipo de armas³⁸. Otro ejemplo lo encontramos en las armas utilizadas para perpetrar el ataque contra el *Charlie Hebdo* en 2015 y en el tren Thalys en agosto de ese mismo año. Los fusiles de asalto fueron importados y posteriormente reactivados también en Bruselas³⁹.

Conclusión

Una vez visto y analizado el nexo entre el crimen organizado y el terrorismo islamista en la UE, podemos apreciar que se trata de un fenómeno que sobrepasa nuestras fronteras y que cada día las líneas divisorias entre ambos se desdibujan más. Este es un reto para la seguridad europea y debemos incidir más en esa relación preexistente en el mundo criminal por parte de los terroristas, a fin de evitar la sinergia destructiva de ambas actividades.

³⁷ «Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada...», *op. cit.*

³⁸ LUQUE JUÁREZ, José María, *op. cit.*

³⁹ MAY, Channing. *Transnational Crime and the Developing World*, Global Financial Integrity, marzo 2017.

Disponible en: https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf

Consideramos que no basta enfocar el fenómeno desde el punto de vista de los servicios de inteligencia y policiales solamente, sino que se ha de impulsar los enfoques como la criminología, análisis de conductas delictivas, aspectos sociales, económicos e incluso políticos. Se debería trabajar en la creación de equipos conjuntos de investigación que abarquen todas las disciplinas implicadas y no solamente los campos policiales y la inteligencia antedichos. Es decir, incorporar el ámbito, judicial, social, académico y de la seguridad y defensa⁴⁰.

A la luz de la evidencia del nexo existente entre el terrorismo y el crimen organizado, debemos replantearnos nuestra percepción sobre la radicalización. Todo ello centrado tanto en esas *milieus* donde confluyen el radicalismo y la delincuencia como en las cárceles, con la finalidad de abordar la amenaza en origen. Esto ha de servirnos para crear un nuevo escenario partiendo de estas evidencias, en el que se definan todos los aspectos posibles del espectro entre el terrorismo/radicalismo islamista y el crimen organizado.

Iniciativas como el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) en España, el Centro Europeo Contra el Terrorismo (ECTC), el Sistema de Información de Europol (EIS) y el Sistema de Intercambio de Información de Europol (SIENA) son un referente en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. No obstante, debemos ir más allá. Una apuesta importante para la seguridad colectiva europea sería la creación de un servicio de inteligencia integral y multilateral enfocado a un fin exclusivo: el terrorismo yihadista y las interrelaciones.

Hemos observado la complejidad del mercado del tráfico de armas, así como la facilidad para obtenerlas. En el contexto de los últimos atentados de gran magnitud acaecidos en la UE, se ha de poner el foco de atención en que este nuevo tipo de «criminal-terrorista» no pueda acceder a las armas de guerra para perpetrar futuros atentados. Dadas sus capacidades y formación, se debería extremar la vigilancia a los combatientes terroristas extranjeros retornados, principalmente a través de las rutas de inmigración ilegal. Todo ello de manera que se aumente la cooperación entre los servicios de seguridad implicados, se compartan en mayor medida las bases de datos existentes a nivel comunitario y se creen otras nuevas con diferentes enfoques y perfiles. La falta de

⁴⁰ Sobre todo, profundizar en el concepto de «frontera avanzada».

armonización legislativa en la UE en materia penal acarrea que estemos un paso por detrás del problema.

Ahora bien, a la vista de los datos analizados, ¿este tipo de atentado podría suceder de nuevo? A pesar de los esfuerzos para evitarlo, e incluso en una situación de pandemia (COVID-19), la delincuencia y el terrorismo han sabido adaptarse y, presumiblemente, saldrán reforzados, al igual que la radicalización de manera *online*. Nos encontramos ante una situación que favorece los intercambios de ideas y objetivos a través de foros radicales, con el fin último de planificar futuros ataques. Todo ello genera un caldo de cultivo para que Europa vuelva a ser testigo de atentados como los de 2015 y 2016. La cuestión no radica en saber si volverán a ocurrir, sino cuándo lo harán. Y lo más importante: ¿seremos capaces de preverlo?

*José Luis Gil Valero**

Analista de Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional

64/2021

27 de mayo de 2021

Gara Báez García*

**Crimen organizado transnacional
y maras en el Triángulo Norte de
Centroamérica**

**Crimen organizado transnacional y maras en el Triángulo Norte
de Centroamérica**

Resumen:

El Triángulo Norte de Centroamérica constituye una de las regiones más peligrosas del mundo, compilando las tasas más altas de criminalidad y violencia. Los grupos de crimen organizado transnacional, conocidos como *maras*, llevan operando décadas en la zona. Las dos facciones principales de estos grupos, Mara Salvatrucha y Mara 18, han agravado los problemas sociales, económicos y políticos dentro de la región. Ambas redes han incrementado sus actividades, generando a su vez diferentes tipos de violencia nunca vistos. Este trabajo analiza el crimen organizado transnacional en el Triángulo Norte de Centroamérica y estudia la influencia de dos de los grupos más importantes en la región.

Palabras clave:

Maras, Triángulo Norte de Centroamérica, crimen organizado transnacional, Mara 18, Mara Salvatrucha.

***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.

Transnational organized crime and maras in the Northern Triangle of Central América

Abstract:

The Northern Triangle of Central America constitutes one of the most dangerous regions in the world, amounting the highest rates of criminality and violence. Transnational organized crime groups —also known as maras— have been operating for decades in the region. The two major factions of these groups, Mara Salvatrucha and Mara 18, have enhanced social, economic, and political problems within the region. Both networks have incremented their activities, generating as well different types of violence not seen before. This policy paper analyses transnational organized crime in the NTCA and studies the influence of the two most important groups among the regions.

Keywords:

Maras, Northern Triangle of Central America, transnational organized crime, Mara 18, Mara Salvatrucha.

Introducción

La seguridad es considerada como una de las mayores preocupaciones de los Estados, como garantes de la protección pública, y de los ciudadanos, como receptores de dicho servicio. La violencia entre pandillas y el crimen constituyen los asuntos más preocupantes para los Gobiernos latinoamericanos, especialmente los del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA)¹.

Se cree que las tasas de criminalidad y violencia influyen en la calidad y estabilidad de la democracia de la región, considerando la fortaleza de los Estados como atributo indispensable para desafiar y responder ante la violencia y el crimen². En esta misma línea, Karstedt y LaFree consideran que esta conexión entre democracia y justicia penal se explica por sí misma, ya que está garantizada por el Estado de derecho y la «observación de los derechos humanos es parte integral del surgimiento e institucionalización de la democracia»³.

Los homicidios, robos y las altas tasas de criminalidad son una característica particular de los países latinoamericanos. Sin embargo, los Estados del TNCA han acumulado las tasas de violencia más altas del mundo desde el final de sus respectivas guerras civiles en la década de 1990. Este hecho ha contribuido a que se considere a esta región como la más peligrosa del mundo, según un informe emitido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en 2012. El país más afectado de la región es Honduras, con una tasa de 92 asesinatos por cada 100 000 habitantes⁴.

Las tasas de violencia y criminalidad resaltan debido al tráfico ilegal de drogas dentro de los países de la región. Un informe del Banco Mundial sobre crimen y violencia en Centroamérica, publicado en 2011, declara que «el narcotráfico constituye el principal factor detrás del aumento de los niveles de violencia en la región, con tasas de criminalidad un 100 % más altas en los “puntos calientes” del narcotráfico que en otras áreas»⁵. Además, la región también es considerada como el flujo de drogas de mayor

¹ Este artículo considera a Guatemala, Honduras y el Salvador como países constituyentes del TNCA.

² HINTON, N., et al. «Crime and Violence across the Americas, en ZECHMEISTER, J. E. (ed.), *The Political Culture of Democracy in the Americas*, 2014. *Democratic Governance across 10 years of the Americas Barometer*, 2016, p. 3. Disponible en: <https://bit.ly/3cbMuY>

³ KARSTEDT, S.; LAFREE, G. «Democracy, Crime and Justice», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605, pp. 6-23, 2006. Disponible en: <https://bit.ly/2TGS0Xd>

⁴ *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean: a threat assessment*, UNODC, p. 15, 2012. Disponible en: <https://bit.ly/2XGBDvk>

⁵ «Crime and Violence in Central America: a development challenge», World Bank, p. 21, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3d7PzF9>

valor en el mundo, principalmente debido al transporte de cocaína a Estados Unidos a través de México⁶.

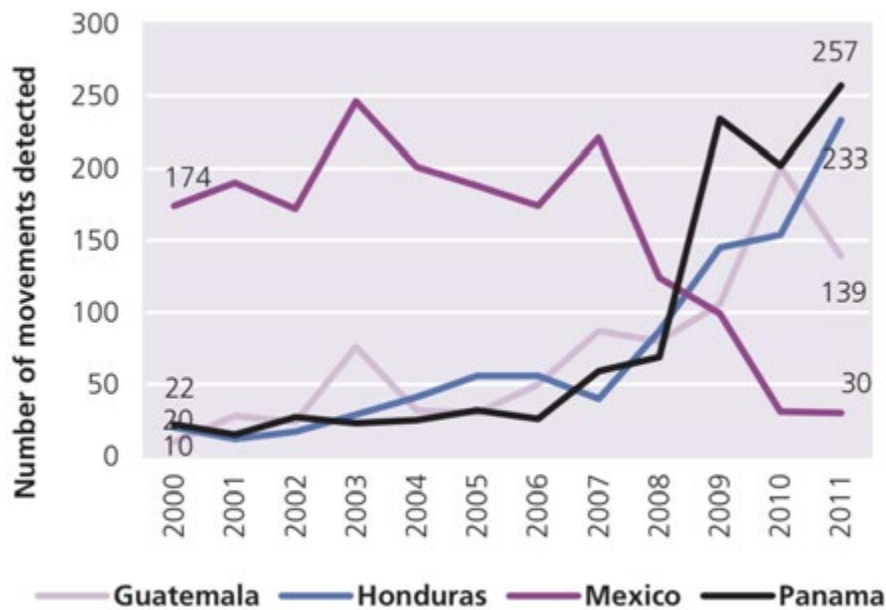


Figura 1. Número de movimientos primarios de cocaína destinados o de paso en países de Centroamérica y México, 2000-2011. Fuente. ONDCP.

Las redes criminales del TNCA han estado operando durante décadas en la región; algunas de ellas incluso fueron creadas durante las ya mencionadas guerras civiles. Sus principales actividades involucran el movimiento de drogas, contrabando de armas y tráfico de personas, entre otras. También han surgido altos índices de criminalidad por la presencia de grupos de crimen organizado de origen mexicano. La competencia por el control de territorios y las restricciones estadounidenses y mexicanas a los vuelos de drogas han convertido al TNCA en una ruta excepcional para vuelos clandestinos⁷.

En cuanto a las raíces de este tipo de crimen organizado en los Estados del TNCA, las estructuras clandestinas de El Salvador se originaron entre los años setenta y ochenta.

⁶ *Transnational organized...*, op. cit., p. 16.

⁷ ARNSON, J. C.; OLSON, L. E. (eds.). «Organized Crime in Central America: The Northern Triangle», *Woodrow Wilson Center Reports on the Americas*, 29, 2011, p. 3. Disponible en: <https://bit.ly/3eqpPEc>

Sus orígenes están fuertemente ligados al conflicto armado interno, que potenció la creación de alianzas de narcotráfico y contrabando con grupos criminales⁸.

En el caso de Guatemala, el crimen organizado tiene sus cimientos en la participación de los «capos» entre las décadas de 1930 y 1940. Sin embargo, sus miembros más importantes se utilizaron como una herramienta de conexión entre la política y el crimen. A partir de la década de los noventa, la influencia de los cárteles colombianos comenzó a ser más importante⁹.

Por último, el trasfondo de Honduras ha estado históricamente bajo el control de los «transportistas». El país estuvo bastante influenciado por los cárteles colombianos durante una época, pero desde principios de la década de los noventa los cárteles mexicanos han forzado su presencia en Honduras, considerándolo como uno de los principales puntos calientes del tráfico de drogas¹⁰.



Figura 2. Localización geográfica del TNCA. Fuente. International Crisis Group.

La creciente presencia e influencia de estas organizaciones criminales en la región se explica por dos hechos importantes: la ubicación geográfica de los Estados y la debilidad de sus sistemas institucionales. El factor geográfico está determinado por una larga línea

⁸ FARAH, D. «Organized Crime in El Salvador: Its Homegrown and Transnational Dimensions», 2011, p. 104, *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: <https://bit.ly/2RfmHoa>

⁹ LÓPEZ, J. «Guatemala's Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances», 2011, p. 140, *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: <https://bit.ly/2RfmHoa>

¹⁰ BOSWORTH, J. «Honduras: Organized Crime Gained Amid Political Crisis», 2011, p. 62, *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: <https://bit.ly/2RfmHoa>

costera y una amplia variedad de puntos ciegos terrestres que facilitan los servicios logísticos y de contrabando. A esta suma de elementos hay que añadir la cercanía de estos tres países a México y Estados Unidos.

En cuanto a la debilidad de los sistemas institucionales, los conflictos internos dentro de los países y sus respectivos procesos de pacificación facilitaron la infiltración de grupos criminales en sus sistemas. La incapacidad de los Estados para brindar seguridad pública también ha contribuido a generar desconfianza y una baja colaboración por parte de la ciudadanía.

A estos aspectos hay que agregar las políticas de deportación de Estados Unidos, que han influido en el crecimiento masivo de los grupos de crimen organizado que utilizan a las pandillas como mecanismos a nivel micro para expandir sus redes. Un resultado de estas políticas fue la aparición repentina de bandas callejeras transnacionales, también conocidas como *maras*. Las dos grandes facciones, Mara Salvatrucha (MS-13) y Mara 18 (M-18), fueron creadas en Los Ángeles y se extienden por países de América Latina, especialmente El Salvador, Guatemala y Honduras.

Análisis

Maras: las principales pandillas criminales en el TNCA

Según Klein y Maxson, las pandillas callejeras se consideran grupos juveniles duraderos y orientados a la calle, cuya participación en actividades ilegales se reconoce como parte de una identidad de grupo¹¹. Las pandillas callejeras se consideran una de las formas más comunes de crimen organizado en Centroamérica.

A efectos de este análisis, el término *crimen organizado* se utiliza para referirse a cualquier grupo que tenga la capacidad de llevar a cabo actividades ilegales y cuya forma de proceder consista en que sus miembros exijan dinero a alguien para brindar protección contra cualquier tipo de amenaza y/o para evitar daños cometidos por cualquier otro miembro de la organización¹². Considerando esta definición, las maras

¹¹ KLEIN, W. M.; MAXSON, L. C. *Street Gang. Patterns and Policies*, New York: Oxford University Press 2006, p. 4.

¹² CRUZ, M. J. «Central American Maras: from youth Street gangs to transnational protection rackets», *Global crime*, 11(4), 2010, p. 382. Disponible en: <https://bit.ly/3ewdgHr>

centroamericanas son redes conformadas por grupos de personas asociadas a la identidad de dos pandillas originadas en Los Ángeles: Mara Salvatrucha y Mara 18.

El hecho de que ambos grupos se originaran en el extranjero hace que la interpretación del concepto de crimen organizado sea más amplia. Por lo tanto, las maras constituyen una forma de crimen organizado transnacional, y también se las conoce como *pandillas callejeras transnacionales*.

Mara Salvatrucha y Mara 18 forman dos redes transnacionales separadas pero poderosas en la región del TNCA. Su desarrollo y expansión a lo largo de los años ha facilitado los procesos de institucionalización entre la fuerza pública y la ciudadanía, y también les ha permitido convertirse en estafas organizadas de protección¹³.

Las maras dependen del apoyo local de las familias y de los «halcones», quienes son sus ojos y oídos dentro de los barrios. Como se mencionó anteriormente, se encuentran en áreas urbanas, pobres y marginadas, debido a la falta de vigilancia y control estatal¹⁴. Cuando los locales no se comportan de acuerdo con el código de conducta establecido por los grupos, usan la fuerza contra ellos. Cantor cree que «las *clickas* actuales se caracterizan por ser organizaciones altamente localizadas y urbanas que usualmente recurren al uso de la violencia contra los habitantes»¹⁵.

El Triángulo Norte se ajusta a un caso particular en lo que a la actuación de las pandillas se refiere. Si bien la gran mayoría de la población se encuentra en las capitales, las maras se encuentran «en una gama mucho más amplia de lugares, incluidos los pueblos con menos de 50 000 habitantes»¹⁶.

Estos grupos representan una imagen clara de la violencia en el Triángulo Norte. En este sentido, la constitución de las maras arroja luz sobre los problemas sociales, económicos y políticos de la región, actuando como respuesta a estos temas. Ambas redes han incrementado sus actividades, generando además diferentes tipos de violencia nunca

¹³ BARNES, N. «A Comparative Analysis of Transnational Youth Gangs in Central America, Mexico and the United States», Paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association, New York, 2007.

¹⁴ JIMÉNEZ, V. E. «La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento», *Papel Político*, 21(1), 2016, p. 186. Disponible en: <https://bit.ly/3eBxRu3>

¹⁵ CANTOR, D. J. «The new wave: forced displacement caused by organized crime in Central America and Mexico», *Refugee Survey Quarterly*, 33(3), 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3eL75kn>

¹⁶ *Transnational organized...*, op. cit., p. 29.

vistos. De hecho, su denominación como redes transnacionales o pandillas callejeras también indica que tanto las tasas criminales como de violencia son mayores¹⁷.

Jütersonke, Muggah y Rodgers aseguran que las maras y pandillas tienden a funcionar como aparatos de seguridad local para los pequeños cárteles de la droga, que a menudo son manejados por exmareros¹⁸. Estos eruditos hacen una distinción entre maras y pandillas. Los últimos son grupos nacionales que se encuentran comúnmente en Panamá, Costa Rica y Nicaragua. Las maras, como se ha dicho anteriormente, tienen orígenes transnacionales y están presentes en los estados del TNCA¹⁹.

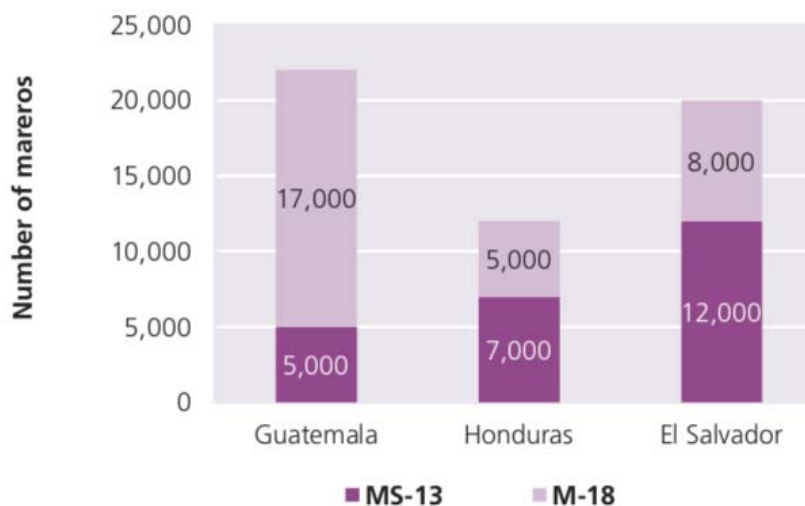


Figura 3. Membresía de las maras en el Triángulo Norte, en 2012. Fuente. Law Enforcement Interviews.

La membresía de las maras ha aumentado durante las últimas décadas. En este sentido, un informe mundial de UNODC, de 2016, indicó que a finales de los 2000 ya había alrededor de 67 000 miembros en las maras de Centroamérica. Además, otro informe de 2012 indica que había 323 mareros localizados por cada 100 000 habitantes en El Salvador, 153 en Guatemala y 149 en Honduras.

¹⁷ JIMÉNEZ, V. E., *op. cit.*, p. 187.

¹⁸ JÜTERSONKE, O.; MUGGAH, R.; RODGERS, D. «Gangs, urban violence, and security interventions in Central America», *Security Dialogue*, 40(4-5), 2009, p. 7. Disponible en: <https://bit.ly/3daLLmt>

¹⁹ *Ibidem*.

Mara Salvatrucha

Mara Salvatrucha, o MS-13, es una de las pandillas callejeras más notorias del hemisferio occidental. Fundado en los barrios pobres y marginados de Los Ángeles, este grupo se formó como resultado de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La guerra hizo que la gente huyera de sus países (principalmente, salvadoreños) para terminar en los suburbios mexicanos del este, en el centro de Los Ángeles y el Valle de San Fernando. Como resultado de las políticas de deportación de Estados Unidos y de la recuperación de la territorialidad de las bandas mexicanas, estos inmigrantes se organizaron en grupos y constituyeron una de las bandas más fuertes: Mara Salvatrucha Stoners o MSS²⁰.

Hay poco consenso sobre el origen del nombre de la pandilla. Sin embargo, es universalmente conocido que *mara* se refiere a la denotación centroamericana de pandillas; «salva» a El Salvador, y «trucha» es una palabra del argot que significa 'inteligente' o 'ingenioso'. Salvatruchas también fue un nombre que se le dio a los locales que lucharon contra William Walker, un empresario estadounidense y defensor de la esclavitud que murió ejecutado por hondureños. Además, el término *stoners* también se refiere a los refugiados de El Salvador que tenían fama de escuchar heavy metal, beber y fumar. Con el paso del tiempo, la pandilla evolucionó hasta convertirse en una red estructurada por una institución que se despojó de su nombre original y pasó a ser conocida como MS o MS-13²¹.

²⁰ FRANCO, C. «The MS-13 and 18th Street Gangs: Emerging Transnational Gang Threats?», Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 2008, p. 6. Disponible en: <https://bit.ly/36Bubpf>

²¹ «MS13». *Insight Crime*, El Salvador, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2M9Rb52> (Consultado el 27/5/2020).

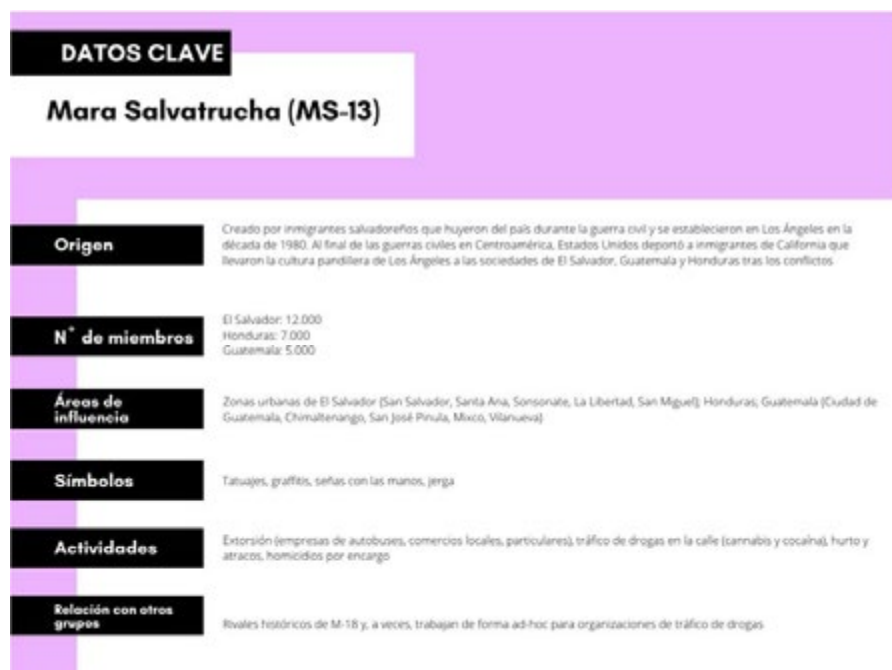


Figura 4. Características principales de Mara Salvatrucha. Fuente. Elaboración propia, datos de UNODC, 2012.

El alcance y el tamaño de MS-13 influyen en la variedad de actividades realizadas de una región a otra en el Triángulo Norte. En la misma línea, las operaciones de Mara Salvatrucha se diversifican, debido a su extensión en Centroamérica, e incluyen la extorsión y el control del pequeño mercado de drogas entre vecinos. Como se ha reflejado (figura 4), los delitos cometidos por las pandillas de MS-13, como la extorsión a las empresas de autobuses, son las actividades delictivas más disruptivas en la región²².

No obstante, el desempeño de actividades de este grupo en Estados Unidos se centra en la venta local de drogas y la extorsión de pequeñas empresas y bares clandestinos. Además, *Insight Crime* afirma que hay pruebas de que la pandilla participa en sofisticadas actividades delictivas transnacionales, como redes de tráfico de drogas y personas²³. Más de una decena de casos de narcotráfico internacional que involucran al grupo también han señalado la alianza entre esta pandilla y las redes de la mafia mexicana.

²² *Transnational organized...*, op. cit., p. 27.

²³ «MS13», *Insight Crime*, op. cit.

Supuestamente, la pandilla se encuentra ahora en su desarrollo de segunda generación y el ciclo parece bastante difícil de romper. La participación en MS-13 se caracteriza por la repatriación de jóvenes como única forma de escapar de la violencia que los rodea. El proceso de ingreso a este grupo parece ser violento y los antiguos miembros que buscan liberarse se encuentran asediados por reglas internas²⁴. En el caso de la Mara Salvatrucha, la desertión es sancionada con pena de muerte, e incluso si se liberan de su membresía, los tatuajes, un signo distintivo entre las maras, los mantienen marcados de por vida²⁵.

Barrio 18

Mara 18, Barrio 18, M-18 o Pandilla 18 es, además de MS-13, una de las pandillas juveniles más grandes del hemisferio occidental. Esta mara tiene células que operan en Centroamérica, Canadá y Estados Unidos, donde tiene una mayor presencia que Mara Salvatrucha. Como se ha indicado, Mara 18 (figura 3) tiene miles de miembros repartidos por todo el Triángulo Norte y constituye una de las amenazas criminales más importantes para la región.

Esta mara surge inicialmente como una «pandilla callejera reciente de Los Ángeles»²⁶. Su formación fue alrededor de la calle 18 y Union Avenue, en el distrito Rampart de Los Ángeles²⁷. A pesar de no tener un rastro claro de sus orígenes, M-18 tomó su forma actual en los ochenta, después de numerosos disturbios en la ciudad debido a la carga de un policía que golpeó brutalmente a Rodney King, un motorista afroamericano, y la separación de la pandilla Clanton 14.

Además, otra particularidad de este grupo son sus células, comúnmente conocidas como «camarillas», y que en un principio eran provincia exclusiva de inmigrantes mexicanos en Los Ángeles. Sin embargo, la evolución de la pandilla mostró como otras nacionalidades latinas se unieron a la población inmigrante y Barrio 18 reclutó miembros de otras áreas para permitir la expansión del grupo en otras regiones, particularmente en

²⁴ MS-13, State of New Jersey Commission of Investigation, 2018, p. 6-9. Disponible en: <https://bit.ly/3ubxl8u>

²⁵ PIRTLE, D. «Mara Salvatrucha», *Encyclopædia Britannica*, International Criminal Gang, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2B2D7rQ> (Consultado el 27/5/2020).

²⁶ «Barrio 18», *Insight Crime*, El Salvador, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Ak5ykB> (Consultado el 27/5/2020).

²⁷ ZILBERG, E. *Space of detention: the making of a transnational gang crisis between Los Angeles and San Salvador*, Durham: Duke University Press 2011.

Centroamérica. Mara 18 ha estado en funcionamiento durante setenta años y, según *Insight Crime*, «no hay razón para creer que no lo estarán en otros 70 años»²⁸.



Figura 5. Características principales de Mara 18. Fuente. Elaboración propia, datos de UNODC, 2012.

M-18 opera principalmente en la región del Triángulo Norte. Sin embargo, su presencia se detecta mayoritariamente en Estados Unidos. La mayoría de los miembros de la pandilla se encuentran en California, pero también dispersos en otras ciudades del oeste como Denver. Según *Insight Crime*, Barrio 18 también ha tenido presencia en Italia desde mediados de los 2000, pero el arresto de un presunto líder de esta mara sirvió de advertencia para detener los deseos de la pandilla de extenderse por Europa²⁹.

Por un lado, se reconoce colectivamente que Barrio 18 es un enemigo feroz de Mara Salvatrucha, y que la división interna entre el primer grupo generalmente se torna en violencia. En cuanto a esta división, es fundamental tener en cuenta que M-18, en El Salvador, está dividido en dos facciones rivales: los revolucionarios y los sureños³⁰.

²⁸ «Barrio 18», *Insight Crime*, op. cit.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ PARTLOW, J. «Two Salvadoran gangsters walk into a church», *The Washington Post*, WorldViews, 2016. Disponible en: <https://wapo.st/2ZKPjYx>

Por otro lado, esta red transnacional callejera tiene una estrecha relación con la mafia mexicana, y es conocida por tener redes de abogados, taxistas y mecánicos como aliados o colaboradores. La pandilla generalmente se basa en la extorsión por violencia, lo que les pone en contra con la comunidad local³¹.

El impacto de las maras en la región

La presencia de organizaciones violentas y criminales en la región, particularmente redes transnacionales, ha aumentado el impacto de problemas ya existentes. Según la literatura especializada, los problemas profundamente arraigados de corrupción en el sistema político y la inseguridad creada por el crimen organizado han impulsado la pobreza, el desempleo, la violencia de género y las preocupaciones por el cambio climático, lo que ha obligado a miles de personas a buscar asilo fuera de la región³².

La inestabilidad del TNCA ha facilitado que las organizaciones criminales prosperen y controlen aún más ciertas áreas de la región. En este caso, el estudio del impacto de las maras en el Triángulo Norte se realiza a través del análisis de tres indicadores: impacto de seguridad, gobernanza y humanitario.

Impacto de seguridad

La presencia de pandillas transnacionales entre los estados del TNCA ha generado las tasas más altas de violencia en el mundo. Según un informe de la ONU, el Triángulo Norte representaba una de las regiones más peligrosas del mundo, con la tasa media de homicidios más alta³³.

El impacto de estas cifras ha dejado muchas preocupaciones entre ciudadanos y gobiernos, siendo la falta de seguridad la más importante de ellas. Este escenario ha hecho que los Estados no puedan ser proveedores de seguridad pública y subcontraten, bajo sus leyes nacionales, el uso de la fuerza a compañías militares privadas³⁴ (CMP).

³¹ «Barrio 18», *Insight Crime*, op. cit.

³² KENNEDY, K. «Guatemala/El Salvador/Honduras: corruption and organized crime in Central America's Northern Triangle countries impact on migration crisis worsening regional stability», European Strategic Intelligence and Security Center, Briefing, 2019, p. 1. Disponible en: <https://bit.ly/2XbPtXx>

³³ «Global Trends 2014», ACNUR, 2015, p. 24. Disponible en: <https://bit.ly/3eITkXE>

³⁴ Las CMP se definen como empresas que prestan servicios militares, de seguridad o ambos con el uso de apoyo material y técnico de apoyo a las fuerzas armadas, planificación estratégica, inteligencia,

Según un informe de DCAF y UNLIREC, hay alrededor de 16 174 empresas identificadas con más de 2 500 000 empleados en América Latina. Concretamente, 1348 empresas y 166 769 guardias están registrados legalmente en el Triángulo Norte³⁵.

Sin embargo, también es conveniente aclarar que este aumento del uso de la seguridad privada lo han hecho los ricos. En el caso de los pobres, tienden a organizarse en asociaciones, brigadas y grupos de autodefensa³⁶. En Guatemala, por ejemplo, la incidencia de la vigilancia ha aumentado un 400 % desde 2004, y alguna de ellas está directamente relacionada con la lucha contra el narcotráfico³⁷.

Impacto gubernamental

La situación política actual en el Triángulo Norte podría definirse como inestable. En este sentido, la corrupción entre estos Estados ha permitido que la violencia de las pandillas perdure al crear un entorno seguro para su población y permitir que las fuerzas de seguridad practiquen la violencia extrajudicial como mecanismo policial³⁸.

El Salvador, Guatemala y Honduras tienen una larga historia de corrupción que vincula a los partidos políticos con las élites empresariales y las pandillas callejeras transnacionales. La ayuda suele proporcionarse mediante financiación de campañas a cambio de favores. Este procedimiento de cooperación se remonta a los años de la guerra civil y posteriormente en las décadas de 1980 y 1990, como una forma de asegurar la influencia sobre los procesos políticos³⁹.

investigación, actividades de capacitación con implicaciones militares, vigilancia satelital u otras actividades relacionadas (CDFA, 2016: 2).

³⁵ «Armed Private Security in Latin American and the Caribbean: Oversight and accountability in an evolving context», DCAF y UNLIREC, 2016, p. 13. Disponible en: <https://bit.ly/3gxwP40>

³⁶ NOUVET, A.; MUGGAH, R. *Assessing the Impacts of Violence on Humanitarian and Development Agencies in Central America: Preliminary findings from a survey of REDLAC members*, Rio de Janeiro: Igarapé institute 2013.

³⁷ TEN VELDE, L. «The Northern Triangle's drugs-violence nexus: the role of the drugs trade in criminal violence and policy responses in Guatemala, El Salvador and Honduras», *Drugs and Conflict Debate Papers*, 19, Amsterdam: Transnational Institute 2012. Disponible en: <https://bit.ly/2MkWEGF>

³⁸ KENNEDY, K., *op. cit.*, p. 2.

³⁹ *Ibidem*.

Como se indicó al comienzo de este documento, la violencia tiene un impacto negativo directo en el apoyo a la democracia, ya que los ciudadanos no confían en que los Gobiernos puedan protegerlos de los delitos⁴⁰.

En esta línea, también es acertado señalar que la desconfianza en el sistema de justicia penal y la falta de respeto al Estado de derecho son indicadores que se han mostrado altos en regiones como el Triángulo Norte, donde existen niveles extremos de violencia y preocupaciones ya existentes sobre la calidad de la gobernanza⁴¹.

En materia de gobierno, es bastante difícil prever un cambio en esta dinámica. Teniendo en cuenta la naturaleza de las maras en el TNCA, es probable que cualquier tipo de presión política por parte de los Gobiernos regionales solo intensifique la tasa de operaciones en los Estados. Al respecto, Kennedy afirma que se ha demostrado que «la naturaleza de los delitos es probable que se adapte a situaciones cambiantes, incluidas más extorsiones y asesinatos selectivos, lo que indica que las pandillas no dejarán de existir, sino que solo se adaptarán»⁴².

Impacto humanitario

La suma de los indicadores de seguridad y gobernanza lleva a un tercer y último efecto de los grupos del crimen organizado transnacional en la región: la migración forzada. La situación política descrita con anterioridad ciertamente ha intensificado los problemas ya presentes entre los ciudadanos y ha empujado a la gente a una pobreza masiva. Además, permitir que las pandillas prosperen también ha fortalecido los factores que impulsan el crimen y la violencia⁴³.

Sin embargo, también es interesante considerar la evolución de la democracia y el clima político de los Estados del Triángulo Norte en términos de impacto humanitario. Son muy similares y muestran una imagen clara de cómo estos grupos se han aprovechado de las dificultades sociales en la región. El resultado de esta dinámica abre la caja de pandora

⁴⁰ MARILENA ADAMS, T. «Chronic violence and its reproduction: perverse trends in social relations, citizenship and democracy in Latin America», *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3eyzBUN>

⁴¹ «Crime and Violence...», World Bank, *op. cit.*

⁴² KENNEDY, K., *op. cit.*, p. 3.

⁴³ *Ibidem*.

con la instauración de una crisis de seguridad transnacional, dejando a estos países sin otra opción que depender del apoyo y las contribuciones de terceros⁴⁴.

El principal resultado de estos problemas se presenta en forma de un sistema corrupto y falta de recursos en lo que a metas de producción se refiere. En resumen, los Estados del TNCA son incapaces de abordar asuntos cruciales. Evidentemente, la mezcla de todos estos problemas se ha traducido en personas que huyen de sus países con el fin de encontrar un lugar seguro y estable para continuar con su vida.

Según un informe de ACNUR, el aumento de la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras obligó a miles de personas a abandonar sus hogares, principalmente a México y Estados Unidos. De hecho, Estados Unidos fue el segundo país más grande que ha hospedado a nuevos solicitantes de asilo, con 172 700 solicitudes en 2015. Estas personas provienen principalmente de México (19 300), El Salvador (18 900), Guatemala (16 400) y Honduras (14 300), debido a la violencia y procesamiento generado por organizaciones criminales transnacionales⁴⁵.

Teniendo en cuenta las cifras reflejadas en el informe de ACNUR de 2014, sobre las tasas de homicidio y los incidentes violentos en el TNCA, parece haber una conexión entre el aumento de la violencia y las solicitudes de asilo, y el reconocimiento de la condición de refugiados en la región: un aumento del 130 % de solicitudes de 2009 a 2013, y un aumento del 31 % en la concesión del estatus de refugiado otorgado entre 2010 y 2012^{46,47}.

⁴⁴ Ibídem.

⁴⁵ «Global Trends 2015», ACNUR, 2016, pp. 7 y 38. Disponible en: <https://bit.ly/2ZLpyYc>

⁴⁶ «Global Trends 2014», *op. cit.*

⁴⁷ «Other situations of violence in the Northern Triangle of Central America: invisible borders, vicious spirals, and the normalization of terror», ACAPS, 2014, p. 3. Disponible en: <https://bit.ly/2ZNzq3S>

Enfoques gubernamentales de la delincuencia transnacional en la región*Gobiernos del Triángulo Norte*

La respuesta de los Gobiernos del Triángulo Norte se caracteriza por numerosos intentos prodesarrollo y duras intervenciones para erradicar el crimen y la violencia, pero estos cambios han sido limitados en la región.

En términos de desarrollo económico y estabilidad, el anteproyecto más significativo es el Plan de la Alianza por la Prosperidad (A4P)⁴⁸. El plan se dio a conocer después de que una avalancha masiva de inmigrantes llegara a la frontera entre Estados Unidos y México en 2014. El objetivo del plan es aumentar la producción, fortalecer las instituciones, ampliar las oportunidades y mejorar la seguridad pública; y el 80 % está financiado por El Salvador, Guatemala y Honduras⁴⁹.

En lo que respecta a la corrupción y la buena gobernanza, se han logrado avances importantes. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) representa el mejor ejemplo de ello. En 2007, el país solicitó ayuda a la ONU y la institución proporcionó un organismo independiente para investigar y procesar a los grupos criminales y redes transnacionales sospechosos de estar infiltrados en el Gobierno⁵⁰. Sin embargo, para desafiar por completo el crimen organizado en el país, este organismo ha ayudado a condenar a más de 300 funcionarios y a reducir significativamente las tasas de homicidio en Guatemala⁵¹.

En El Salvador, tres expresidentes han sido acusados de blanqueamiento y malversación de fondos. Aunque todavía no existe un organismo similar al de Guatemala, el país ha anunciado planes para su propio panel internacional de corrupción⁵². Por otro lado, Honduras contó con el apoyo de la Organización de Estados Americanos para establecer un comité anticorrupción que en 2016 despidió al 40 % de su policía durante reformas⁵³.

⁴⁸ *Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2XgeGjD> (Consultado el 28/5/2020).

⁴⁹ CHEATHAM, C. «Central America's Turbulent Northern Triangle», Council on Foreign Relations, 2019. Disponible en: <https://on.cfr.org/2XcEyMZ> (Consultado el 28/5/2020).

⁵⁰ Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/3cbEgdM> (Consultado el 28/5/2020).

⁵¹ CHEATHAM, C., *op. cit.*

⁵² CALL, T. C. «Can El Salvador's New Anti-Corruption Commission Deliver?», *Americas Quarterly*, Anti-Corruption Watch, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2XGpSVC> (Consultado el 28/5/2020).

⁵³ CHEATHAM, C., *op. cit.*

Sin embargo, Meyer cree que la confianza ciudadana en esta fuerza sigue siendo bastante baja⁵⁴.

A su vez, la violencia ha sido un tema complejo de abordar. Las medidas más significativas se implementaron a principios de los 2000 y consistieron en la expansión de los poderes políticos y castigos más severos para los miembros de las maras. Los tres Estados implementaron enfoques basados en encarcelamientos masivos y redadas en barrios pobres; una característica particular de estas acciones se basó en la identificación de los sospechosos en base a «pruebas endebles, como tatuajes»⁵⁵. Estas políticas fueron reconocidas como *Mano Dura* en El Salvador, *Cero Tolerancia* en Honduras y *Plan Escoba* en Guatemala (Crisis Group in LATAM, 2017: 7)⁵⁶.

Sin embargo, como afirmó Kennedy, la naturaleza de las maras y el fracaso de estas políticas condujeron directamente a un aumento en la membresía de las pandillas⁵⁷. Además, los encarcelamientos masivos también aumentaron el número de prisioneros en cárceles superpobladas, una gran cantidad de ellas dirigidas por pandillas. Allí reclutaron a miles de nuevos miembros y expandieron sus estafas de extorsión. Si bien es cierto que en 2012 el funcionariado salvadoreño ayudó a gestionar una tregua entre las pandillas Mara Salvatrucha y Barrio 18, el acuerdo se vino abajo y las negociaciones solo sirvieron para dar legitimidad política a ambos grupos⁵⁸.

Respuesta de Estados Unidos

A lo largo de las últimas dos décadas, Estados Unidos ha sido un actor crucial en la ayuda a los países del Triángulo Norte a desafiar el crimen organizado transnacional, con el objetivo de superar problemas económicos, de seguridad y relacionados con la migración. Sin embargo, muchos críticos afirman que las políticas estadounidenses han

⁵⁴ MEYER, J. P. «Honduras: Background and US Relations», CRS, 2019, p. 6. Disponible en: <https://bit.ly/2zJgxnM>

⁵⁵ CARROLL, JP. «Why the deadliest gang in the world might be rethinking face tattoos», *Daily Caller*, World, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3gxuw0K> (Consulta el 28/5/2020).

⁵⁶ *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, International Crisis Group, 2017, p. 7. Disponible en: <https://bit.ly/2QDKdeQ>

⁵⁷ ZECHMEISTER, J. E. (ed.). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the Americas Barometer*, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3cbMuY>

⁵⁸ CHEATHAM, C., *op. cit.*

sido reactivas, también impulsadas por los repuntes en la migración hacia la frontera entre Estados Unidos y México⁵⁹.

Obama trajo la llamada Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI, por sus siglas en inglés), que ayudó a que se respetara el orden público, y a que se reforzaran las agencias antidrogas y el sistema judicial de la región⁶⁰. En su segundo mandato, Centroamérica fue incluida en la Estrategia de Estados Unidos, con el fin de complementar el plan A4P de la región⁶¹.

También se debe mencionar que, debido a la masiva avalancha de inmigrantes que tuvo lugar en 2014, la Administración Obama trabajó en colaboración con los Gobiernos del Triángulo Norte para llevar a cabo operaciones contra el tráfico ilícito y campañas de información destinadas a disuadir a los posibles migrantes⁶².

Con respecto a la Administración Trump, ha mantenido el marco de Obama para la región al mismo tiempo que prioriza el flujo de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos. Muchas de las acciones de Trump, como la «política de tolerancia cero», han generado controversia y provocado desafíos legales⁶³. Las preocupaciones de los ciudadanos del Triángulo Norte se duplicaron en 2019 en comparación con 2018⁶⁴.

Durante su mandato, Trump declaró que su Administración retendría temporalmente la financiación hasta que la región «tome medidas concretas» para abordar los problemas migratorios. En este sentido, la Administración estadounidense intentó revocar el estatus de protección temporal para hondureños y salvadoreños⁶⁵. El programa permitía a migrantes de países vulnerables o afectados por la crisis vivir y trabajar en Estados Unidos durante un periodo de tiempo concreto⁶⁶.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ MEYER, J. P.; RIBANDO SEELKE, C. «Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress», CRS, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2MlhXrD>

⁶¹ «US Strategy for engagement in Central America», Departamento de Estado de EE.UU., 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2XceYry>

⁶² CHEATHAM, C., *op. cit.*

⁶³ «The Trump Administration's "zero tolerance" immigration enforcement policy», CRS, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/36Hltpf>

⁶⁴ CHEATHAM, C., *op. cit.*

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ FELTER, C.; SHENDRUK, A. «What is Temporary Protected Status?», Council on Foreign Relations, 2018. Disponible en: <https://on.cfr.org/3erwcXG> (Consultado el 28/5/2020).

En la actualidad, la Administración Biden incluye en su programa de gobierno una respuesta para la crisis migratoria en el Triángulo Norte⁶⁷. El plan estratégico contará con una financiación de 4 millones de dólares, pero de momento no se han desvelado detalles en cuanto a qué se destinarán estos fondos, cómo se ubicarán, en qué regiones se hará énfasis y cuánto tardará en notarse su impacto en términos migratorios⁶⁸.

Conclusiones y recomendaciones

Este documento estudia el crimen organizado transnacional en el Triángulo Norte de Centroamérica y analiza la presencia y actividades de Mara Salvatrucha y Mara 18 entre los tres países que constituyen la región. En este sentido, es evidente que ambas pandillas callejeras se han expandido de una forma impresionante por Centroamérica, básicamente dominando y controlando la seguridad y la legitimidad política de los sistemas democráticos. El impacto de las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras ha dejado las tasas de criminalidad y homicidio más altas del mundo y ha realzado los problemas ya existentes entre estos países, como la inestabilidad económica, la inseguridad ciudadana, la falta de buen gobierno, la corrupción, la infiltración entre estructuras políticas y un torrente masivo de inmigración forzada a través de la frontera entre Estados Unidos y México. A pesar de la amplia gama de iniciativas que han impulsado tanto los Gobiernos del Triángulo Norte como la Administración estadounidense, todavía hay espacio para revertir la situación con una acción política más proactiva.

Si bien es cierto que estos grupos tienen un estatus institucionalizado y consolidado entre la sociedad, las élites políticas y un alto porcentaje de población de clase alta, es necesario reducir su presencia en la región. Las siguientes recomendaciones recogen acciones planificadas para desafiar el crimen organizado transnacional y minimizar el impacto de las maras en los Estados del TNCA:

- Reconociendo la dificultad de entablar diálogos estables con las maras, un buen comienzo sería la instauración de medidas de transparencia y fomento de la confianza entre ambos actores. Por ejemplo, la mejora de las condiciones en las

⁶⁷ BIDEN, J. «The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with The People of Central America». Disponible en: <https://bit.ly/3nAzzS3> (Consultado el 28/4/2021).

⁶⁸ NORTH, D. «Biden Plan for the Northern Triangle», Center for Immigration Studies, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3t9pexF>

cárceles, teniendo también en cuenta que muchas de ellas están dirigidas por estas bandas, facilitaría el intercambio de carteles pacíficos de MS-13 y M-18.

- También se cree que parte del fortalecimiento y la animosidad de estas bandas se basa en su consideración como grupos terroristas. Reconsiderar esta caracterización podría potencialmente reducir las tasas de criminalidad y homicidio, considerando que este incentivo también podría disminuir su presencia en algunas áreas.
- La cooperación trinacional entre El Salvador, Guatemala y Honduras debe ser una prioridad. Este enfoque colectivo traería beneficios como encontrar perspectivas efectivas para reducir los daños que provocan las pandillas, operaciones específicas en la región y la persecución de sospechosos.
- También se deben realizar mejoras en la política de seguridad. La estrategia debe abordar las reformas de la justicia penal y las cárceles (como se ha mencionado) y la restricción del tráfico de drogas y actividades de estos grupos.
- Todas estas medidas deben ir acompañadas de incentivos para reducir la corrupción y el blanqueo de capitales. Motivar las transacciones financieras digitales a través de nóminas, pagos y desembolsos podría reducir potencialmente la dependencia del efectivo y, por lo tanto, minimizar los tejemanejes.
- Además de las medidas enumeradas anteriormente, también sería interesante monitorizar la rendición de cuentas de estas. Esto ayudará a reducir, pero también a medir, el impacto de las actividades de las maras entre los países del Triángulo Norte. El control de estas acciones debe implicar la publicación periódica de datos de seguridad y delincuencia utilizando distintas variables. Asimismo, se recomienda a los Gobiernos regionales medir el éxito de las ayudas estadounidenses a través de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo. La cooperación regional tiene el potencial de ser el principio del fin de los problemas de seguridad, económicos, democráticos y humanitarios que estos grupos proyectan en la región.

*Gara Báez García**

Periodista y alumna del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

[@baez_gara](#)

65/2021

28 de mayo de 2021

*Fernando Ruiz Domínguez**

Ciberbioseguridad: implicaciones técnico-jurídicas para la perfecta desconocida en seguridad y defensa

Ciberbioseguridad: implicaciones técnico-jurídicas para la perfecta desconocida en seguridad y defensa

Resumen:

Cuando se combina ADN con cuestiones de seguridad y defensa, el interés está asegurado. Pero, si además se incluyen aspectos técnicos que no se tienen en cuenta en la práctica policial habitual y la regulación normativa, la expectación puede ser máxima. Todo ello posiblemente llevará al lector en una montaña rusa cuyas emociones saldrán o no a la luz dependiendo del puesto de cada uno, de su grado de responsabilidad y de la visión de futuro, o no, que el mismo tenga.

La ciberbioseguridad vino para quedarse.

Palabras clave:

Ciberbioseguridad, ADN, seguridad, defensa.

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

Cyber-biosecurity: Technical-legal implications for the perfect unknown in Security and Defence.

Abstract:

When DNA is combined with Security and Defence issues, the interest is assured. But, if technical aspects that are not considered in the usual police practice and normative regulation are also included, the expectation may be maximum. All this will possibly take the reader on a roller coaster whose emotions will or will not come to light depending on the position of each one, their degree of responsibility and the vision of the future, or not, that they have.

Cyberbiosecurity is here to stay.

Keywords:

Cyberbiosecurity, DNA, Security, Defense.

Definiendo el entorno

Aunque la biología y la biotecnología hace tiempo que entraron en la era digital, las políticas de seguridad que rodean a estas no han seguido el ritmo del progreso, máxime si se tiene en cuenta que, por regla general, no existe en la sociedad un conocimiento actualizado e individualizado en materia de ciberseguridad física, ciberseguridad lógica y bioseguridad, así que mucho menos si ello se trata de forma conjunta, y una pura fantasía si alguien piensa que estas cuestiones se han contemplado específicamente a nivel jurídico nacional o internacional.

De esta manera, la ciberbioseguridad integra los tres conceptos clave de esta nueva área de interés policial, como son:

- Ciberseguridad lógica: alude a los riesgos de computación y sistemas de redes usados en procesos de gestión y para compartir información, así como la protección de esta.
- Ciberseguridad física: se refiere a la dependencia de alto grado y consecuencias entre los sistemas físicos y los ordenadores específicos que controlan y monitorizan los mismos.
- Bioseguridad: describe la contabilidad, control y protección de los materiales biológicos a la hora de prevenir un acceso no autorizado a los mismos, una pérdida, un robo o incluso un uso inapropiado, un desvío o liberación intencionada.

A modo de resumen técnico, hay que decir que la ciberbioseguridad en biotecnología tiene su máxima expresión en la automatización, la inteligencia artificial y la biología sintética. Por su parte, la ciberbioseguridad dentro de la digitalización de la tecnología tradicional lo hace en campos como la agricultura, la fabricación o las ciencias biomédicas.

Ciberbioseguridad y ADN

Por otra parte, el hecho de que ahora sea fácil leer las secuencias de ADN o de que las mismas estén disponibles en bases de datos públicas, como por ejemplo las de las empresas privadas de servicios de genealogía genética u otros servicios bioinformáticos, así como que la mayoría de proyectos de investigación en materia biológica tengan una dimensión cibernética, provocan que surja un nuevo tipo de riesgo.

Para la objetivación de ese riesgo hay que ver si existen vulnerabilidades, si realmente se producen amenazas y cuáles son las posibles consecuencias de todo ello.

La finalidad de esto está bien clara, puesto que, si no hay un riesgo para la seguridad y la defensa, no valdrá la pena, entre otras cuestiones, entrar a regular jurídicamente un campo como el de la ciberbioseguridad. Esto es así porque, si bien es cierto que a nivel nacional la reforma operada en el Código Penal en 2015 introdujo novedades con respecto a nuevos delitos informáticos, no lo es menos que no se regularon ciertas cuestiones que, además, la triste realidad actual ha sacado a flote con el estado de alarma y que, igualmente, no conviene perder de vista, ya que este, o se podría volver a producir, o podría ser declarado por otro motivo.

Salvo el robo de datos con aplicaciones falsas simulando la detección de la COVID-19, no existen agravaciones de penas para los delitos vinculados a las nuevas tecnologías (TIC), que se cometan durante un estado de alarma y que además participen de los tres conceptos anteriormente vistos, algo que evidentemente se queda muy corto si se tiene en cuenta que en el Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2020 de EUROPOL se dice, en su página 13, que «[s]i bien han surgido discusiones y modelos durante varias décadas en torno a las amenazas planteadas por una crisis pandémica, el brote de COVID-19 ha demostrado el desafortunado impacto potencial de tales crisis en nuestra vida diaria en todo el mundo».

Por todo ello conviene echar un vistazo a por qué motivo o motivos puede resultar interesante regular las agravaciones delictivas de algunos de los delitos vinculados al ADN y cometidos en el ámbito de la ciberbioseguridad durante, por ejemplo, un estado de alarma.

Las vulnerabilidades

Lo primero que conviene es empezar a hablar de los *hackers* de nueva generación para ver la situación real actual a nivel mundial.

Con las investigaciones de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés) de EE. UU.¹ respecto a la necesidad de

¹ «Turning to Chemistry for New “Computing” Concepts», DARPA, 23/3/2017. Disponible en <https://www.darpa.mil/news-events/2017-03-23> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

almacenar gran cantidad de información dentro de moléculas de ADN (en este caso, sintético), se inició en abril de 2017 una carrera en la que no solo están interesados los militares, sino también empresas informáticas que, entre otras cuestiones, quieren buscar alternativas al silicio.

Esto se consiguió y los resultados son espectaculares, puesto que un solo gramo de ADN sintético es capaz de almacenar 215 petabytes² de datos, aunque de momento los precios son prohibitivos para un uso mayoritario y rutinario.

Ahora bien, dicho progreso científico también trajo su caja de Pandora, y esta se abrió con las investigaciones de agosto de 2017 de Peter Ney *et al.*³, respecto a que mediante la introducción de *malware* (un *exploit*) en dicho ADN sintético comprado *online* —y, por tanto, dejando claro que se trata de otro tipo de ADN (distinto al ADN natural falsificado), cuya comercialización es corriente y accesible para el público—, se puede lograr el acceso y control del ordenador que está gestionando el perfil genético analizado (el secuenciador). Es decir, por una parte, se podría lograr el robo de la información que ese ordenador almacene o con la que trabaje, o incluso se podría manipular la misma para que apareciera almacenada de la forma que el *hacker*, de forma remota, deseara.

Esto debería ser así máxime cuando ya es posible editar el genoma humano natural con mayor fiabilidad o cuando en el mismo también se puede insertar *malware* mucho más fácilmente que en otro tipo de genes, ya sea para atacar a un ordenador vinculado al perfilado genético e inutilizarlo, o ya sea para modificar los resultados de los análisis que este realice, etc. Además, la efectividad de este tipo de ataque ya ha sido probada con éxito igualmente en 2019 mediante estructuras genéticas más simples, tipo bacterias para, por ejemplo, atacar incluso tras cierto tiempo a los perfiladores/secuenciadores genéticos de un servicio de salud pública e higiene que haya tenido que tomar muestras biológicas para analizar las superficies (en este caso, posibles patógenos) presentes en un determinado lugar al que ha tenido que acudir por motivos profesionales⁴. Es decir, algo similar a lo que le ocurriría a las FF.CC.S. con los vestigios biológicos encontrados

² Un petabyte equivale a 1 000 000 000 000 000 bytes.

³ NEY, Peter *et al.* «Privacy, and DNA sequencing: Compromising computers with synthesized DNA, Privacy leaks and more», USENIX, Security Symposium, Computer Security, agosto de 2017. Disponible en <https://www.usenix.org/system/files/conference/usenixsecurity17/sec17-ney.pdf> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

⁴ ISLAM, Mohd Siblee, *et al.* «Genetic Similarity to counter bio-hacking of DNA-sequencing functionality», *Nature*, 24/6/2019. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41598-019-44995-6> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

y procesados en una escena de un delito con relevancia geoestratégica (por ejemplo, un asalto a una embajada) y analizados posteriormente en un laboratorio de ADN.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta si se producen casos de ataques a las estructuras, sistemas, medios, etc. relacionados con la sanidad en general y con la investigación genética en particular.

Así, destacan:

1. Un grupo indeterminado atacando al laboratorio forense privado usado por la policía del Reino Unido en junio de 2019⁵.
2. Unos grupos extranjeros no identificados atacando a finales de 2018 la base de datos del Ministerio de Sanidad del Reino Unido (Proyecto 100 000 genomas), ubicada en una instalación militar de alta seguridad del Reino Unido⁶.
3. Un grupo extranjero no identificado atacando la base de datos del Servicio de Salud de Noruega en enero de 2018⁷.
4. Unos grupos indeterminados atacando de forma histórica los hospitales norteamericanos: la cifra de personas afectadas, 71 millones, duplicó en 2019 a la del año 2018.
5. El 18 de julio de 2020 se produjo un ataque a la base de datos pública GEDMatch mediante el cual no solo los perfiles de ADN de los usuarios que habían decidido que los mismos no estuvieran disponibles para realizar búsquedas familiares⁸ por comparación con los subidos a la base de datos por las FF.CC.S. dejaron de tener esa excepción y, por tanto, pasaron a poder ser utilizados con ese fin, sino que de la misma forma los perfiles genéticos subidos por las FF.CC.S. fueron

⁵ DEVLIN, Hannah. «Hacked forensic firm pays ransom after malware attack», *The Guardian*, 5/7/2019. Disponible en <https://www.theguardian.com/science/2019/jul/05/eurofins-ransomware-attack-hacked-forensic-provider-pays-ransom> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

⁶ BODKIN, Henry. «NHS patient's genetic data targeted as foreign hackers attack high security MoD unit», *The Telegraph*, 5/12/2018. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/12/05/nhs-storing-patients-genetic-data-high-security-army-base-due/> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

⁷ CIMPANU, Catalin. «Hacker Might Have Stolen the Healthcare Data for Half of Norway's Population», *Bleepingcomputer.com*, 18/1/2018. Disponible en: <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/hacker-might-have-stolen-the-healthcare-data-for-half-of-norways-population/> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

⁸ Técnica de minería de ADN mediante la cual las FF.CC.S. de algunos países (no España) tratan de localizar a familiares de un delincuente buscándolos mediante comparación (y coincidencia parcial) entre los perfiles de ADN obtenidos de vestigios biológicos recogidos en la escena del crimen con los perfiles de ADN inscritos en bases de datos de ADN, ya sean estas policiales o no (como la de GEDmatch y otras).

accesibles para el resto de los usuarios, de manera que los susodichos podían saber qué y a quién estas estaban buscando.

La conclusión de todo lo visto es bien clara: existen claras vulnerabilidades.

Además, a finales de 2019 se publicó un trabajo de Edge y Coop⁹ sobre las vulnerabilidades de las empresas de servicios de genealogía genética que permiten al público almacenar perfiles genéticos en sus bases de datos, pero sin mencionar a ninguna de ellas en concreto como objeto preciso de un posible ataque. Sin embargo, muy poco tiempo después, a principios de 2020, se conoció una brecha de seguridad legal que afectaba concretamente a GEDmatch¹⁰, a la que, mediante la introducción en la misma base de datos de ADN de ciertos perfiles genéticos creados para el ataque y a través de un tipo de consultas múltiples a la base de datos pública, se podía obtener información de otros usuarios en porcentajes que no solo superaban al 90 % de los usuarios, sino que incluso lo hacían en porcentajes similares de fiabilidad de la información obtenida.

Es decir, que mediante una docena de archivos de ataque se podían inferir casi todos los marcadores de ADN reales del perfil objetivo (en este caso, igualmente creados para la prueba), a pesar de que los mismos en principio deberían ser privados.

La minería de ADN constituye una técnica estratégica a la que las FF.CC.S. en España prácticamente no le han prestado atención. Baste mencionar la posibilidad de que miembros del crimen organizado puedan encontrar a un testigo protegido o a un agente encubierto mediante búsquedas familiares en una base de datos pública de ADN, incluso aunque a este se le haya practicado una operación de cirugía plástica en su rostro, se le haya facilitado una nueva identidad, etc.¹¹.

⁹ EDGE, Michael. D.; COOP, Graham. «Attacks on genetic privacy via uploads to genealogical databases», *BioRxiv*, 22/10/2019. Disponible en: <https://www.biorxiv.org/content/10.1101/798272v1.full> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹⁰ NEY, Peter *et al.* «Genotype Extraction and False Relative Attacks: Security Risks to Third-Party Genetic Genealogy Services Beyond Identity Inference», 2020. Disponible en: https://dnasec.cs.washington.edu/genetic-genealogy/ney_ndss.pdf (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹¹ O tenga una identidad falsa, o haya cambiado de domicilio, etc.

Las amenazas

Otro de los aspectos de la ciberbioseguridad es que determinados tipos de ataques en materia de seguridad y defensa pueden servir para derribar a un candidato presidencial, un presidente electo de un Gobierno, etc.

La técnica es bien sencilla y, no por conocido desde hace años el tipo de daño que puede generar¹², resulta incluso mucho más fácil de ejecutar hoy en día, dada la democratización de los servicios genéticos y sus precios muy reducidos y asequibles para, en este caso, cualquier tipo de atacante.

Consistiría en que dicho atacante obtuviera ADN de la víctima. Algo relativamente sencillo dado que no requiere ni siquiera entrar en contacto con esta o aproximarse excesivamente a la susodicha, ya que, como se sabe, su ADN se puede obtener de cualquier objeto que incluso la misma haya rozado levemente.

Una vez obtenido el vestigio biológico, simplemente el interesado tendría que solicitar el análisis del ADN que hubiera remitido por correo postal a cualquier empresa de servicios *online*, siendo numerosas las que ofrecen todo tipo de pruebas para determinar, entre otras cuestiones, la posible predisposición genética de una persona a padecer un determinado tipo de enfermedad.

Con dichos resultados (como también se podría centrar sobre la genealogía de dicho objetivo para ver sus orígenes), el resto del trabajo lo harían «las granjas de trolls»¹³ ubicadas en terceros países, que se dedicarían a difundir en las redes sociales, principalmente, el rumor de que dicho objetivo tiene tal o cual enfermedad (o predisposición genética a tenerla)¹⁴.

No hay más que recordar, para el caso de las enfermedades y por pura analogía, como en 1972 en EE. UU. George McGovern fue forzado a reemplazar a su compañero

¹² GREEN, Robert C.; ANNAS, George J. «The genetic privacy of presidential candidates», *The New England Journal of Medicine*, 20/11/2008. Disponible en: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp0808100> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹³ Personal técnico informático cualificado dedicado por turnos a realizar estas labores en ubicaciones generalmente clandestinas y contando con gran cantidad de medios tecnológicos conectados en red para poder hacer uso de la ingeniería social a gran escala. Se les asocia habitualmente a las noticias falsas, a la propaganda del interés del mejor postor o a cualquier otro interés, generalmente de carácter político-económico, ya sea lícito o ilícito.

¹⁴ La difusión de noticias falsas (*fake news*) solo se encuentra agravada durante el estado de alarma, si las mismas están vinculadas a los artículos 284,1.2º y 285 del Código Penal, los cuales hacen referencia a que las mismas estén en relación al mercado y los consumidores.

Thomas Eagleton (candidato demócrata para la vicepresidencia) después de que se reveló que este había sido hospitalizado por problemas de salud mental¹⁵.

De hecho, y según parece, los datos analizados provenientes de EE. UU. indican que, por ejemplo, en dicho país se cuida que el ADN de su presidente no sea captado y, además, si es posible, se trate de captar el ADN de los dirigentes de otros países.

Así, por ejemplo, consta en el libro del autor de trabajos de no ciencia ficción más vendidos, Ronald Kessler, titulado *In the President's Secret Service*, publicado en 2009 y respecto a Barack Obama.

Igualmente, no hay que perder de vista que para el 20 de febrero de 2020 se publicitó una subasta en Nueva York de objetos con ADN o directamente material biológico, como pelos, etc., al parecer utilizados o pertenecientes y abandonados por los asistentes a la cumbre mundial de Davos (Suiza) en 2018 (entre ellos, Donald Trump o Angela Merkel)¹⁶.

Las consecuencias

Otra de las cuestiones de interés viene de la mano de a quién más le puede interesar el minado de datos a partir del ADN, y ahí es donde entran otros actores, que, si bien tienen una estructura y funcionamiento habitual dentro de la legalidad, en algún momento y circunstancias no podría ser así.

De esta manera, en este trabajo se plantean varios sectores y actores por las consecuencias que ello implica:

1. Aseguradoras: el hecho de que, por ejemplo, en EE. UU. las aseguradoras de salud no puedan realizar, por ley¹⁷, discriminaciones basadas en el ADN de los clientes¹⁸ no es óbice para que de forma encubierta lo pudieran hacer (por

¹⁵ THURBER Jon. «Thomas Eagleton, 77; vice presidential candidate left race over health reports», *Los Angeles Times*, 5/3/2007. Disponible en: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2007-mar-05-me-eagleton5-story.html> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹⁶ Lista completa de los objetos disponibles, en: https://issuu.com/theearnestproject/docs/the_davos_collection_v5.1 (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹⁷ U.S. Code, título 42, capítulo 6.º, subcapítulo XXV, parte A, subapartado I § 300gg-5. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/300gg-5> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹⁸ En un estudio inicial de la empresa 23andMe se utilizaron 750 000 perfiles de su base de datos de ADN y en junio de 2020 estaba estudiando 10 000 perfiles nuevos (ajenos a su base de datos y recabados de entre voluntarios que habían padecido la COVID-19 mediante kits de análisis de ADN gratuitos) para

ejemplo, basadas en la predisposición genética para contraer o ser inmune a una determinada enfermedad).

2. Financieras y bancos: la hipótesis es bien clara, ya que obtener una base de datos de ADN de miles o millones de clientes potenciales les permitiría decidir las mejores estrategias para, por ejemplo, conceder préstamos personales o hipotecarios de larga duración a clientes que pudieran sobrevivir a una pandemia.
3. Empresas sanitarias rivales¹⁹.
4. Empresas farmacéuticas que están desarrollando una vacuna contra la COVID-19²⁰ y que, además, la información genética podría ser crucial.
5. Gobiernos extranjeros²¹.

Suplantación de identidad y falsificación de ADN

Continuando con la cuestión jurídica que afecta a lo técnico y viceversa, tenemos que la suplantación de identidad mediante datos biométricos (lo cual incluye el uso del ADN), como la falsificación de ADN (ya sea física²² o virtual), generan dos nuevas especialidades delictivas que convendría analizar, por cuanto puede que el juzgador tenga la información actualizada suficiente como para tener su propio criterio y sin tenerse que ver limitado por la opinión del perito a la hora de valorar la prueba del ADN.

determinar si existe predisposición genética (gen ABO) que permita determinar la probabilidad de padecer la enfermedad y superarla o no.

Entre sus descubrimientos se encontraron evidencias de que el grupo sanguíneo juega un papel en relación con el desarrollo de la COVID-19 en el ser humano.

«23andMe finds evidence that blood type plays a role in COVID-19», *23andMe blog*, 8/6/2020. Disponible en: <https://blog.23andme.com/23andme-research/23andme-finds-evidence-that-blood-type-plays-a-role-in-covid-19/> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

¹⁹ SIERRA, Marcos; FRESNO, Diana. «EEUU recibe una histórica oleada de ataques de ciberseguridad en sus hospitales», *Voz Populi*, 20/2/2020. Disponible en: https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/estados-unidos-ataques-ciberseguridad-hospitales_0_1329467297.html (Fecha de consulta: 26/4/2021).

²⁰ SEALS, Tara. «COVID-19 Vaccine-Maker Hit with Cyberattack, Data Breach», *Threat post*, 23/10/2020. Disponible en: <https://threatpost.com/covid-19-vaccine-cyberattack-data-breach/160495/> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

²¹ RUIZ DOMÍNGUEZ, Fernando. *ADN, seguridad y defensa: un cóctel clásico con una nueva dosis de adrenalina*, Documento de Opinión IEEE 96/2020, 2/7/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE096_2020FERRUI_ADN.pdf (Fecha de consulta: 26/4/2021).

²² Incluso del ADN natural mediante al menos dos técnicas.

El robo de identidad mediante datos biométricos es extremadamente difícil de solucionar y podría afectar seriamente a derechos del individuo, tal y como reconoce la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Por otra parte, entre otras cuestiones, la falsificación de ADN puede generar falsos positivos o llevar a la investigación de un sospechoso inexistente (investigación en la dirección equivocada).

La historia de la investigación policial a veces recoge episodios sobre testimonios forenses falsos en materia de ADN, pruebas falsas de ADN colocadas en el escenario del delito (de hecho, se ha detectado como en determinadas prisiones se instruía a los presos sobre la forma más adecuada de hacerlo) o incluso ADN falsificado, lo que ha llevado en diferentes ocasiones a que se solicite una reevaluación de la admisibilidad y fiabilidad de la prueba de ADN, aunque sin ningún éxito en España²³.

Básicamente, esto es cierto por cuanto ninguno de los informes sobre ADN que se realizan por parte de las FF.CC.S. españolas tienen en cuenta ni la posible falsificación de ADN ni el potencial uso que se le haya podido dar al ADN, sea este auténtico, pero de otra persona, o falsificado; y con el objetivo de o bien suplantar la identidad de una persona, o bien incriminar o exculpar penalmente a un sospechoso.

De hecho, esto es así porque ni siquiera dichas FF.CC.S. disponen de *kits* para detectar ADN falso.

Y si todo lo anterior puede ser interesante en materia de seguridad, no hay más que pensar, por ejemplo, en un simple ataque de falsa bandera para entender la importancia de ello en materia de defensa.

¿Futuro utópico? Encriptación mediante ADN

En otro orden de aspectos, pero continuando con las cuestiones que generan la ciberbioseguridad respecto al ADN en general y a las búsquedas familiares realizadas por las FF.CC.S. de algunos países (no España) en particular, se puede decir que ciertamente se está lejos de poder encriptar y desencriptar automáticamente la

²³ BOLDEN, Kristen. «DNA Fabrication, A Wake Up Call: The Need to Reevaluate the Admissibility and Reliability of DNA Evidence», *Georgia State University Law Review*, volumen 27, tema 2, artículo 15 (2011). Disponible en: <https://readingroom.law.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=gsulr> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

información de un dispositivo personal mediante el ADN, pero no hay más que echar la vista atrás, cuando en 1995 los dispositivos móviles como los *smartphones* no existían y hoy no se concibe un mundo sin estos.

Igualmente sucederá, previsiblemente, con la encriptación de la información mediante otros datos biométricos, donde sí se ha ido pasando por diferentes estadios previos en los que se han hecho un hueco la voz, el iris, las huellas dactilares, etc. En algún momento y circunstancias concretas surgirá la cuestión del ADN utilizado para proteger información con el tratamiento legal que ello suscita.

Es decir, ya se pasaría a tener en cuenta cómo la información de cualquier tipo, y no solo la personal, contenida en un dispositivo electrónico estaría protegida por una información personal contenida en un elemento biológico como es una célula.

Mientras ese futuro utópico llega²⁴, o no, queda más cerca uno más sencillo pero que genera ciertas dudas reales, y es la protección de la información mediante el perfil genético de una persona. A fin de cuentas, es una secuencia de datos que se puede expresar de múltiples formas pero que, en definitiva, pone sobre la mesa una pregunta: ¿qué pasa cuando la clave para descryptar la información de un dispositivo es a su vez una información personal como lo es el perfil de ADN de una persona?

Una de las pistas la pueden dar:

- Por una parte, la sentencia *Maryland v. King* (2013) del Tribunal Supremo Federal de EE. UU., por la que se dictamina que el ADN es comparable en algunos aspectos identificativos con las huellas dactilares. De esta manera, parece evidente que la policía podría solicitar al detenido su ADN.

²⁴ Ya existen dispositivos compactos del tamaño de una impresora doméstica que son capaces de analizar el ADN en menos de 60 minutos, por lo que superan a los que utilizan varios cuerpos policiales (España no) que lo analizan en 90 minutos.

De hecho, Donald Trump llegó a afirmar, el 27 de octubre de 2019, con motivo de su comparecencia por la neutralización del líder terrorista Abu Bakr al-Baghdadi, que la identificación de este mediante ADN «fue una llamada muy rápida que tuvo lugar unos 15 minutos después de su muerte, y fue positiva. Fue “esto es una confirmación, señor”» [en inglés en el original, traducido por el autor de este trabajo], por lo que, según parece, al menos a nivel militar, en EE. UU. se dispondría de una tecnología que permitiría el análisis de ADN y confirmación de la identidad de un sujeto fuente en unos 15 minutos.

President Trump's full announcement on the death of Abu Bakr al-Baghdadi. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q6YvsrGILrw> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

XU, Huan *et al.* «An ultraportable and versatile point-of-care DNA testing platform», *American Association for the Advancement of Science*, 6/2/2020. Disponible en: <https://advances.sciencemag.org/content/6/17/eaaz7445/tab-article-info> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

- Y, por otra parte, la decisión del juez estatal de Virginia (EE. UU.), Steven C. Frucci, en el caso Virginia v. Baust (2014), al dictaminar que un sospechoso «no puede ser obligado [por la policía] a facilitar su código de acceso para acceder a su *smartphone*, pero puede ser obligado a facilitar su huella dactilar para hacer lo mismo»²⁵.

Es decir, la sentencia Virginia vs. Baust supone una paradoja tecnológica y jurídica, ya que, si la sentencia Maryland vs. King supuso equiparar ADN y huella dactilar, en la sentencia de Virginia aplicada a la encriptación de datos supone que mientras la información contenida en un dispositivo se desenscripte mediante un código (que puede ser introduciendo directamente la secuencia de ADN de un individuo), no se puede obligar al detenido a que lo facilite; pero si en el futuro existiera un dispositivo que se desenscriptara mediante el análisis del ADN efectuado por el propio dispositivo (lo mismo que se desenscripta con una huella dactilar analizada por el propio dispositivo), sí que se podría obligar al individuo a que lo facilitara, por aquello de que la huella dactilar y el ADN se encuentran equiparados a nivel judicial según la sentencia Maryland vs. King.

Indudablemente, la disparidad de criterios de los tribunales de cada estado norteamericano, y la posible casuística, tarde o temprano llevará el tema a que se tenga que pronunciar el Tribunal Supremo Federal de EE. UU., pero seguramente, debido a la teoría del mosaico²⁶, la expectativa de privacidad será mayor tratándose de *smartphones* que de células humanas, por mucho que las mismas pertenezcan a un sospechoso o a un familiar del mismo y que estas se equiparen a las huellas dactilares en algunos aspectos.

²⁵ «Cannot be compelled [by the police] to produce his passcode to access his smartphone but he can be compelled to produce his fingerprint to do the same» (en inglés en el original, traducido por el autor de este trabajo). WINTERBOTTOM, Ken.; LONG, Yixuan. «Court Rules Police May Compel Suspects to Unlock Fingerprint-Protected Smartphones», *Jolt Digest*, 12/11/2014. Disponible en: <https://jolt.law.harvard.edu/digest/court-rules-police-may-compel-suspects-to-unlock-fingerprint-protected-smartphones> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

²⁶ La teoría del mosaico se originó a raíz del caso Riley vs. California de 2014, según la cual el acceso a la información contenida en un *smartphone* (sin contar con una orden de investigación de la Cuarta Enmienda de la Constitución de EE. UU.) podría permitir a las FF.CC.S. de dicho país reconstruir los detalles de los movimientos, intereses, comunicaciones, actividades, etc. de su titular, mediante elementos relacionados e interconectados que ningún otro medio de prueba podría hacer por sí solo, incluido un propio vídeo.

Conclusiones

El ejemplo más claro de cómo el mundo digital puede afectar al mundo físico se tiene en como en 2010 el virus informático Stuxnet fue capaz de paralizar el programa nuclear iraní.

Hoy en día, la fusión del mundo digital con el biológico plantea nuevos retos y amenazas, tal y como se ha visto, puesto que la misma afecta a cuestiones tan estratégicas como son la creación de organismos con nuevas capacidades, la seguridad alimentaria, la automatización del desarrollo de fármacos o la decodificación del genoma humano.

De hecho, una de las múltiples y posibles teorías sobre la diseminación de la COVID-19, y que en este caso afecta al mundo sanitario, tiene su base en estos planteamientos y que el mismo, que potencialmente se podría haber creado en un laboratorio chino, hubiera sido liberado por algún tipo de virus informático que hubiera afectado a los mecanismos de seguridad física y contención dentro de dicho laboratorio.

Sea como fuere, dicho planteamiento teórico lleva igualmente a poner sobre la mesa las cuestiones jurídicas al respecto que afectan a la seguridad y la defensa (como los ataques informáticos a los sistemas de análisis, gestión y almacenamiento de perfiles de ADN, las suplantaciones de identidades, la falsificación del ADN, etc.), y donde evidentemente destaca una global que resulta de sumo interés. ¿Qué mecanismos legales existen para poder exigir una investigación internacional exhaustiva y de campo que, en su caso, permitiera exigir responsabilidades de todo tipo por una pandemia? Según parece, y vista la ausencia regulatoria generalizada a nivel nacional e internacional de la ciberbioseguridad, ninguno más allá del mero ejercicio de la diplomacia y la política²⁷.

²⁷ «China amenaza a Australia con boicotear su vino si investiga el origen del Covid-19», *La Información* (27/4/2020). Disponible en: <https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/china-amenaza-a-australia-con-boicotear-su-vino-si-investiga-el-origen-del-covid-19/ar-BB13gU0I> (Fecha de consulta: 26/4/2021).

Es decir, en definitiva, y según parece, al menos potencialmente, dicha pandemia tendría que servir como reflexión general y debería ser un punto de partida para articular medidas jurídicas que permitan, en su caso, dar respuesta a los nuevos retos que plantean algunas de las posibles consecuencias derivadas de las amenazas a la ciberbioseguridad.

*Fernando Ruiz Domínguez**

Subinspector especialista de Policía Científica
Doctorando en Derecho

66/2021

1 de junio de 2021

*Laura Rueda García**

¿Es el golfo de Guinea la nueva Somalia? Piratería en el África Occidental

¿Es el golfo de Guinea la nueva Somalia? Piratería en el África Occidental

Resumen:

El alarmante incremento de actividades en el golfo de Guinea durante los últimos años representa uno de los conflictos sin resolver del panorama geopolítico internacional. Estas incesantes operaciones de robo a mano armada engloban características similares a los actos llevados a cabo en la costa oriental del continente africano. Sin embargo, su impacto internacional es mucho menor al de los eventos en aguas somalíes. Aun siendo declarada la zona marina más peligrosa de la Tierra, el golfo de Guinea posee una gran importancia para la exportación de combustibles. La posible intervención internacional en la zona hace necesaria una correcta comprensión del fenómeno de la piratería en el golfo de Guinea, hecho que se tratará de esclarecer en el siguiente análisis.

Palabras clave:

Golfo de Guinea, piratería, África Occidental, delta del Níger, toma de rehenes, Somalia.

***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.

Is the Gulf of Guinea the new Somalia? Piracy in Western Africa

Abstract:

The alarming increase in piracy in the Gulf of Guinea in recent years represents an ongoing conflict on the forefront of international geopolitics. These incessant armed robbery operations encompass characteristics like those acts carried out on the eastern coast of the African continent. However, their international impact is less prominent as that of their counterpart. Even though it has been declared to be the most dangerous marine area on Earth, the Gulf of Guinea is of great importance regarding the export of fuels. Thus, a possible international intervention in the area requires a comprehensive understanding of the phenomenon in the Gulf of Guinea, a fact that will try to be clarified within the following analysis.

Keywords:

Gulf of Guinea, piracy, Western Africa, Niger delta, kidnap for ransom, Somalia.

Contextualizando los orígenes del conflicto

El transporte marítimo corresponde a alrededor del 90 % del comercio mundial¹. Es por esto por lo que la economía global depende en gran parte de aquellos navíos que se dedican a exportar e importar bienes y servicios a otras zonas terrestres. El golfo de Guinea conforma las costas de más de veinte países; por tanto, representa un referente marítimo clave por su función como vía primaria para la exportación de combustibles, cacao y otros productos básicos². Durante los últimos años, esta región se ha visto amenazada por el fenómeno de la piratería³, el cual se ha reestablecido en el norte del continente africano. Estos actos criminales, los cuales se centran de manera notable en las aguas del delta del Níger y el área frente a Lagos⁴, están constantemente siendo analizada por los informes del Buró Marítimo Internacional (IMB, por sus siglas en inglés).

El conflicto del delta del Níger tiene origen en la crisis económica que golpeó a Nigeria en 1973 en torno al desplome de los precios del petróleo, lo que afectó de manera directa a la economía del país⁵. No obstante, las raíces del problema de la piratería derivan de la escasez de mecanismos necesarios para reactivar la economía nigeriana. Consecuentemente, las empresas de Nigeria, tanto públicas como privadas, se vieron obligadas a recortar su plantilla, lo que ocasionó un alto grado de desempleo general.

¹ ESCUDERO, Erik. «Transporte marítimo mueve más del 90% del comercio mundial», *The Logistics World*. Fecha de publicación: 2 de marzo de 2020. Disponible en: <https://thelogisticsworld.com/comercio-internacional/transporte-maritimo-mueve-mas-del-90-del-comercio-mundial/> [NOTA: todos los vínculos de Internet del presente documento se encuentran activos a fecha de 26 de abril de 2021]

² LIBBY, George. «Pirates Are Attacking Ships in Gulf of Guinea. Here's Why and the Impact», *Reuters, Insurance Journal*, 26 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.insurancejournal.com/news/international/2021/01/26/598824.htm>

³ Según el Artículo 101 de la Convención de la Ley del Mar de Naciones Unidas (UNCLOS), de 10 de diciembre de 1982, se considera como piratería «(a) cualquier acto ilegal de violencia o detención, o cualquier acto de depredación, cometido con fines privados por la tripulación o los pasajeros de un barco privado o una aeronave privada, y dirigido: (i) en alta mar, contra otro barco o aeronave, o contra personas o bienes a bordo de dicho barco o aeronave; (ii) contra un barco, aeronave, personas o propiedad en un lugar fuera de la jurisdicción de cualquier Estado; (b) cualquier acto de participación voluntaria en la operación de un barco o de una aeronave con conocimiento de hechos que lo conviertan en un barco o aeronave pirata; (c) cualquier acto de incitación o de facilitar intencionalmente un acto descrito en el subpárrafo (a) o (b). Disponible en: <https://imo.libguides.com/c.php?g=659460&p=4655525>

⁴ Ciudad más poblada de Nigeria —con la mayor aglomeración urbana del África subsahariana—, que cuenta con alrededor de 21 millones de habitantes. «'Apartheid' climático», *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/01/11/planeta_futuro/1452536004_523770.html

⁵ PAOLA CRUZ CARDOZO, Adriana. «Análisis de la presencia de petroleras occidentales y la agudización de conflictos políicoeconómicos en el Delta del Níger. Caso: la Royal Dutch Shell y el Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger (MEND) 2006-2010», 2011. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2802/CruzCardozo-Adriana-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En este contexto de destrucción de posibilidades laborales —alrededor del 80 %-90 % de la población activa nigeriana estaba desempleada⁶—, los ciudadanos insatisfechos decidieron alistarse en una miríada de bandas criminales armadas⁷ como único método de supervivencia⁸. Como resultado, surge un sentimiento de abandono en los ciudadanos por parte del Gobierno en torno a temas de seguridad.

Esta inestabilidad no solo afectó a la economía de la región, sino también a sectores medioambientales, políticos y sociales⁹, lo que favoreció el surgimiento de grupos de piratas de crimen organizado.

Entre otros grupos, nace el Movimiento para la Emancipación del Delta (MEND). El MEND es una organización sin liderazgo formal que actúa a modo de *holding*¹⁰ relacionada con grupos asociados con actos de piratería cuyo lucro deriva del robo de combustible, también conocido como *bunkering*¹¹. Existen varios informes que relacionan al MEND con la financiación de las bandas criminales, aunque la mayoría de sus beneficios provienen del comercio ilegal de combustible a terceros en el golfo de Guinea¹².

Asimismo, el fenómeno de la globalización, mano a mano con los avances tecnológicos del siglo XXI, ha propiciado un nuevo panorama global en el que el poder de los Estados es difuso¹³, en especial en zonas cuya producción gira en torno a los combustibles.

La región del golfo de Guinea tiene un alto interés geoestratégico internacional, pues la mayoría de los yacimientos petrolíferos del continente africano se encuentran repartidos

⁶ IVANCOVICH, J.; WHITENECK, D.; HALL, K. «Piracy Enterprises in Africa», junio de 2011. Disponible en: <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.13140%2FRG.2.1.4119.7203> Report number: CRM D0023394.A2/Final. Affiliation: Center for Naval Analyses.

⁷ AKINWUMI, Olayemi. «Youth participation in Violence in Nigeria since the 1980s». International Perspectives on Youth Conflict and Development, 2006, p. 80. Disponible en: 10.1093/acprof:oso/9780195178425.003.0005

⁸ «La población local exige mejores servicios públicos y una mayor participación de los ingresos petroleros, que compañías como SPDC paga al gobierno central en impuestos y regalías. Las comunidades están más y más frustradas y los disturbios civiles han ido en aumento». Fragmento de: «Conditions in the Niger Delta», *The Shell Global Home*. Disponible en http://www.shell.com/home/content/environment_society/society/nigeria/condition_s/

⁹ «Niger Delta Human Development Report», UNDP, 2016. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/nigeria_hdr_report.pdf

¹⁰ «Forma de organización o agrupación de empresas en la que una compañía adquiere todas o la mayor parte de las acciones de otra empresa con el único fin de poseer el control total sobre la otra empresa», «¿Qué es un holding?», *Debitoor*. Disponible en: <https://debitoor.es/glosario/definicion-holding>

¹¹ Término inglés que «designa el abastecimiento y repostaje de los buques en el mar». «¿Qué es el “bunkering”?», *La Razón*. Disponible en: <https://www.larazon.es/espana/que-es-el-bunkering-KM3295268/>

¹² IVANCOVICH, J.; WHITENECK, D.; HALL, K., *op. cit.*

¹³ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*, 3.ª edición. Longman, 2001.

entre los países de la región¹⁴. Además, como estrategia en contra del terrorismo fundamentalista islámico, a principios del siglo XXI Estados Unidos decidió explotar los recursos de este territorio como alternativa a los combustibles de Oriente Medio. Los yacimientos marinos del África Occidental permiten un acceso sencillo a los buques petroleros, lo cual presentaba una gran ventaja en lo relativo a la seguridad hasta la aparición de los piratas¹⁵. Sin embargo, la piratería no se trata de un fenómeno novedoso en las costas del norte de África. El internacionalmente reconocido conflicto de la piratería en Somalia representa un precedente para su homólogo occidental. Es por eso por lo que cabe comparar ambas realidades.



Figura 1. Mapa de piratería 2021. Fuente. Centro de Información sobre la Piratería de la IMB. Disponible en: <https://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-map>

¹⁴ Estos países son: Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria y República Democrática del Congo. A su vez, la región limita los yacimientos de Angola, Chad y Sudán.

¹⁵ LÓPEZ GARAY, Miguel. *El interés selectivo por los conflictos internacionales y los conflictos olvidados en un mundo hiperconectado*, IEEE, 4 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2020/09/DIEEEO107_2020MIGLOP_conflictos.html

África Occidental vs. África Oriental

En la actualidad, el golfo de Guinea representa el principal escenario de piratería en el territorio africano. Lo anterior se debe a que, estadísticamente, hay un mayor número de delitos ejecutados por estas bandas criminales en la zona durante la última década en comparación con aquellos del Cuerno de África¹⁶. A su vez, el panorama nigeriano está caracterizado por un aumento en la violencia empleada en comparación con sus homólogos somalíes. Por este motivo, varias organizaciones internacionales, como el Buró Marítimo Internacional (IMB, por sus siglas en inglés), identifican lo ocurrido como una «mudanza» pirática desde la parte oriental de África a la occidental¹⁷.

La figura 1 (arriba) muestra un mapa a tiempo real¹⁸ de la piratería desde comienzos de año. En él podemos observar un mayor número de altercados en la costa occidental del continente que en la zona oriental. No solo ha habido un desplazamiento de la actividad pirática, sino que el IMB ha identificado un notable aumento en el número de secuestros de pescadores en los últimos años. Esta forma de violencia es una novedad en la zona, pero forma parte del día a día de los piratas somalíes.

Con el paso del tiempo, piratas que antes robaban el cargamento de barcos pesqueros, ahora se dedican a la toma de rehenes para su liberación a cambio de grandes sumas de dinero. Lo anterior está relacionado con la caída del precio del petróleo en 2020, tras la segunda recesión de Nigeria en cinco años, por lo que los grupos criminales buscan fuentes alternativas de financiación.

No solo un nuevo perfil de atacantes...

Los delincuentes del golfo de Guinea representan un perfil amplio en el que nacionales de diferentes zonas de África Occidental se unen bajo la misma causa. El ejemplo más representativo de este grupo es el del pirata nigeriano.

Se ha identificado que la procedencia de los piratas de la zona en cuestión se encuentra en el delta del Níger y otras regiones cercanas del litoral fronterizo, y se estima que la

¹⁶ CAO FEIJÓO, Genaro. «Piratería marítima en el Golfo de Guinea: El conflicto del Delta del Níger como detonante de su génesis y evolución». Tesis doctoral UDC, 2017. Disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/19301>

¹⁷ ICC-IMB, «IMB Piracy Report Highlights Violence in West Africa», *IMB News*, 15 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.iccwbo.org>

¹⁸ Captura de pantalla tomada el día 22 de abril de 2021.

edad de estos gira en torno a los veinticinco años de edad. Además, estos poseen experiencia en el dominio de armas, puesto que tales conocimientos derivan de su involucración en disputas de la zona a lo largo de su juventud, al contrario que los piratas somalíes, los cuales son inexpertos en lo que al manejo de armas respecta¹⁹.

Los piratas se agrupan en bandas organizadas de manera jerárquica en cuya cumbre se coloca el adalid, o líder. En estas milicias es necesario que los nuevos reclutas dispongan de sus propias armas previamente a su incorporación.

Aquellos rasgos peculiares de los piratas de la demarcación son claves para comprender la manera de ejercer la delincuencia en la región del golfo de Guinea. No solo es la experiencia de los atacantes una característica determinante, sino que la logística que estos disponen representa un factor clave para su éxito.

Según Whiteneck²⁰, los líderes de estas bandas de crímenes organizados no están relacionados con *holdings* como es el caso del Movimiento para la Emancipación del Delta (MEND), ni con otros grupos de actividad pirática. Al contrario, los piratas del golfo de Guinea actúan de manera solitaria.

Una vez analizado el perfil del atacante del África Occidental, es importante analizar el *modus operandi*²¹ de estos.

... sino que también emplean tácticas adaptadas al panorama actual

Mientras que los piratas de la zona de Somalia tenían como principal objetivo de sus ataques la obtención de altas sumas de dinero en forma de rescate, sus homólogos del golfo de Guinea no compartían este propósito en sus comienzos. Al contrario, el objetivo de los segundos piratas giraba en torno al comercio relacionado con el tráfico ilegal de petróleo y gas natural que sustraían de petroleros, cargueros y oleoductos²² tras la crisis de la década de los ochenta²³. No obstante, no solo han cambiado sus formas de

¹⁹ «De Somalia al Golfo de Guinea. Un nuevo foco de piratería amenaza a los petroleros y pesqueros españoles que operan en la costa oeste de África», *El Confidencial Digital*, 24 de enero de 2013. Disponible en: <https://www.hsabogados.es/img/actualidad/00332.pdf?v=0>

²⁰ IVANCOVICH, J.; WHITENECK, D.; HALL, K., *op. cit.*, p. 41.

²¹ Locución latina, que significa «manera especial de actuar o trabajar para alcanzar el fin propuesto» (Real Academia Española). Disponible en: <https://dle.rae.es/modus%20operandi>

²² IVANCOVICH, J.; WHITENECK, D.; HALL, K., *op. cit.*

²³ MORAL, Pablo. «Somalia y el golfo de Guinea: las dos caras de la piratería en África», EOM, 3 de junio de 2015. Disponible en: <https://elordenmundial.com/somalia-y-el-golfo-de-guinea-las-dos-caras-de-la-pirateria-en-africa/>

actuación, sino que su objetivo actual se alinea con aquel de Somalia. De este modo, la meta de los piratas es adquirir dinero mediante los rescates obtenidos de la toma de rehenes.

Teniendo en cuenta la procedencia estimada de los atacantes del África Occidental, cabe remarcar que es en las aguas interiores del delta del Níger, y frente a sus costas, donde los ataques se ejecutan con una violencia mayor a la de otras zonas del golfo. Es por eso por lo que el actual *modus operandi* tan agresivo de las bandas difiere de su anterior carácter reivindicativo: lo que comenzó como una lucha política para la reclamación de combustibles originó un cambio en los ataques, los cuales ya no se dirigen únicamente hacia los petroleros. En la actualidad, estos delitos engloban todas aquellas actividades a través de las cuales las bandas puedan obtener financiación.

En lo que respecta a los tipos de ataques empleados en la piratería contra buques tripulados, el IMB identifica siete tipos de acciones, que implican diferentes grados del empleo de la violencia: tripulantes que han sido tomados como rehenes, amenazados, asaltados, heridos, muertos, desaparecidos y secuestrados²⁴. En la región del África Occidental, la toma de rehenes ha destacado por su amplia difusión durante la última década. De hecho, en el marco global actual el golfo de Guinea representa más del 95 % de los secuestros marítimos a escala mundial.

Los ataques violentos contra los barcos y sus tripulaciones han aumentado un 40 % en 2020 en comparación con el año anterior, con 77 tripulantes secuestrados a cambio de un rescate desde enero, como revela el último informe de piratería de la Oficina Marítima Internacional de la Cámara de Comercio Internacional.

Estos incidentes son especialmente peligrosos debido a que el 80 % de los atacantes disponen de armas de fuego —y cuchillos—, según las cifras del Centro de Información sobre Piratería (PRC, por sus siglas en inglés) del IMB²⁵, el cual advierte que las bandas de piratas en la zona están bien organizadas y tienen como objetivo «a todo tipo de embarcaciones en una amplia gama»²⁶.

²⁴ CAO FEIJÓO, Genaro, *op. cit.*

²⁵ «Pirates are kidnapping more seafarers off West Africa, IMB reports», ICC, 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.icc-ccs.org/index.php/1298-pirates-are-kidnapping-more-seafarers-off-west-africa-imb-reports>

²⁶ «Segundo barco atacado en el Golfo de Guinea en menos de 24 horas», *Guinea Infomarket*, 20 de octubre de 2020. Disponible en: <https://guineainfomarket.com/afrika/2020/10/20/segundo-barco-atacado-en-el-golfo-de-guinea-en-menos-de-24-horas/>

Una vez que una embarcación es secuestrada, la tripulación es capturada y puede ser retenida en tierra hasta que se negocie su liberación. El caso de la toma de rehenes más lejano del litoral en 2020 ocurrió a casi 200 millas náuticas de la costa. La anterior distancia es bastante amplia en comparación con aquella de 60 NM (del inglés *nautical mile*, 'milla náutica'), la cual representa la distancia promedio de los secuestros, según el IMB²⁷.

Los consultores de seguridad Dryad Global realizaron un informe en el que se mencionaban los notables cambios en el *modus operandi* criminal marítimo de África Occidental (ver tabla 1)²⁸. Las estadísticas, basadas en las tácticas adoptadas por los piratas, muestran cómo los secuestros se han doblado en comparación con años anteriores, a la vez que el número total de ataques.

Como resultado, la creciente preocupación por la seguridad marítima en el golfo de Guinea ha impulsado los esfuerzos internacionales para aumentar la capacidad naval regional, entre ellas se encuentran las recientes adquisiciones de equipos de patrullaje marítimo por parte de Camerún, Angola, República del Congo, Senegal y Nigeria, entre otros.

Estadísticas marítimas del golfo de Guinea				
	2017	2018	2019	2020
Acercamientos indebidos	21	19	10	25
Secuestros	11	15	28	27
Ataques	5	5	5	8
Buques disparados	10	21	19	11
Intentos fallidos	8	9	3	8
Atracos	15	19	13	21
Robo	16	40	31	31
Secuestro de buques	1	2	8	1
Toma de rehenes	111	156	177	138

Tabla 1. Estadísticas marítimas del golfo de Guinea. Fuente. Dryad Global.

²⁷ CHAMBERS, Sam. «Gulf of Guinea becomes this decade's Somalia as kidnapping cases soar», *Splash247*, 14 de enero de 2021. Disponible en: <https://splash247.com/gulf-of-guinea-becomes-this-decades-somalia-as-kidnapping-cases-soar/>

²⁸ Las tablas de datos que contiene este documento son de elaboración propia, sobre la base de los datos registrados por la consultoría de seguridad Dryad Global. El anexo documental está disponible en <https://467222-1467340-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2021/01/Piracy.jpg>

Sin embargo, las naciones de la región son reacias a financiar mejor sus marinas, dadas otras prioridades, que incluyen abordar su vulnerabilidad frente a las amenazas terrestres.

Según el director del IMB, Michael Howlett²⁹, las últimas estadísticas obtenidas en el primer trimestre del año 2021 en la región del golfo de Guinea muestran un incremento exponencial de las capacidades de los piratas. Como resultado de lo anterior, los ataques se están realizando cada vez más lejos del litoral.

A causa de estos avances de los ladrones, la Cámara de Comercio internacional del IMB recomienda en su informe anual del año 2020³⁰ a los buques que se aproximan a las costas del África Occidental de mantenerse al menos a 250 NM del litoral, o hasta que haya un fondeadero disponible, para evitar ataques de piratas. Michael Howlett insta a una urgente respuesta a este tipo de crímenes mediante las armadas del golfo de Guinea, ya que la gravedad del contexto de la piratería en la zona ha alcanzado niveles alarmantes.

El psicólogo norteamericano Eichstaedt considera que la piratería de la zona del delta del Níger es comparable a aquella de Somalia cuando se encontraba en su mayor apogeo³¹, pero que su difusión en los medios de comunicación es mucho menor. Por tanto, cabe analizar el impacto mediático en la piratería del África Occidental y Oriental.

Cobertura mediática del golfo de Guinea: comparativa con África Oriental

Las operaciones internacionales que responden a conflictos humanitarios tienen una relación bidireccional directa con los intereses geoestratégicos de la región para la comunidad internacional y la cobertura mediática que abarca la crisis. Los medios de comunicación generan noticias que el público consume. Por tanto, se conforma una opinión pública que, a su vez, puede tener aun incidencia más o menos directa a las

²⁹ CHAMBERS, Sam, *op. cit.*

³⁰ «ICC-IMB Annual report: 2020 World-Wide incidents of piracy and armed robbery against ships», *MaritimeCyprus*, 17 de enero de 2021. Disponible en: <https://maritimecyprus.com/2021/01/17/icc-imb-annual-report-2020-world-wide-incidents-of-piracy-and-armed-robbery-against-ships/>

³¹ Según el autor, «robar, saquear y secuestrar para pedir rescate son comparables, si no peores, a lo que está ocurriendo en Somalia, pero requieren mucha menos atención» («Robbing, looting, and kidnapping for ransom are comparable to if not worse than what is occurring in Somalia but command far less attention»). EICHSTAEDT, Peter. *Pirate State: Inside Somalia's Terrorism at Sea*. Chicago: Lawrence Hill Books 2010, p. 80. Disponible en: ISBN 978-1-56976-311-7.

decisiones tomadas por los Gobiernos y organizaciones internacionales referidas a una posible intervención. Es por esto por lo que cabe analizar la situación del golfo de Guinea en comparación con la del Cuerno de África en lo relativo a la cobertura mediática de la situación.

Uno de los principales motivos por los cuales Somalia recibió una gran serie de refuerzos internacionales, como es el de la Operación Atalanta promovida por la Unión Europea, está relacionado con su mayor impacto en el comercio mundial. Sin embargo, el escaso interés de la población en torno al conflicto de la piratería en el golfo de Guinea no genera audiencias similares a las de Somalia. Como resultado, la cobertura mediática es mínima.

La escasez de reportajes que muestran la situación del golfo de Guinea obstaculiza una posible intervención a gran escala. De lo anterior se puede concluir que, hasta que la piratería de África Occidental no suponga un riesgo comercial inminente a escala global, es poco probable que haya una respuesta internacional³². A su vez, lo anterior incita a pensar que, para recibir ayudas y poder contrarrestar el conflicto de la piratería en Nigeria, es necesario que la noticia de un ataque se haga viral para que se creen un gran número de reportajes y pueda derivar, así, en una mayor involucración global.

³² Nicola White, directora asociada de Control de Riesgos para Lloyd's List Maritime Intelligence. BUSH, Declan. «Gulf of Guinea kidnappings overlooked as tally edges higher», *Informa*, 12 de mayo de 2020. Disponible en: <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1132328/Gulf-of-Guinea-kidnappings-overlooked-as-tally-edges-higher>

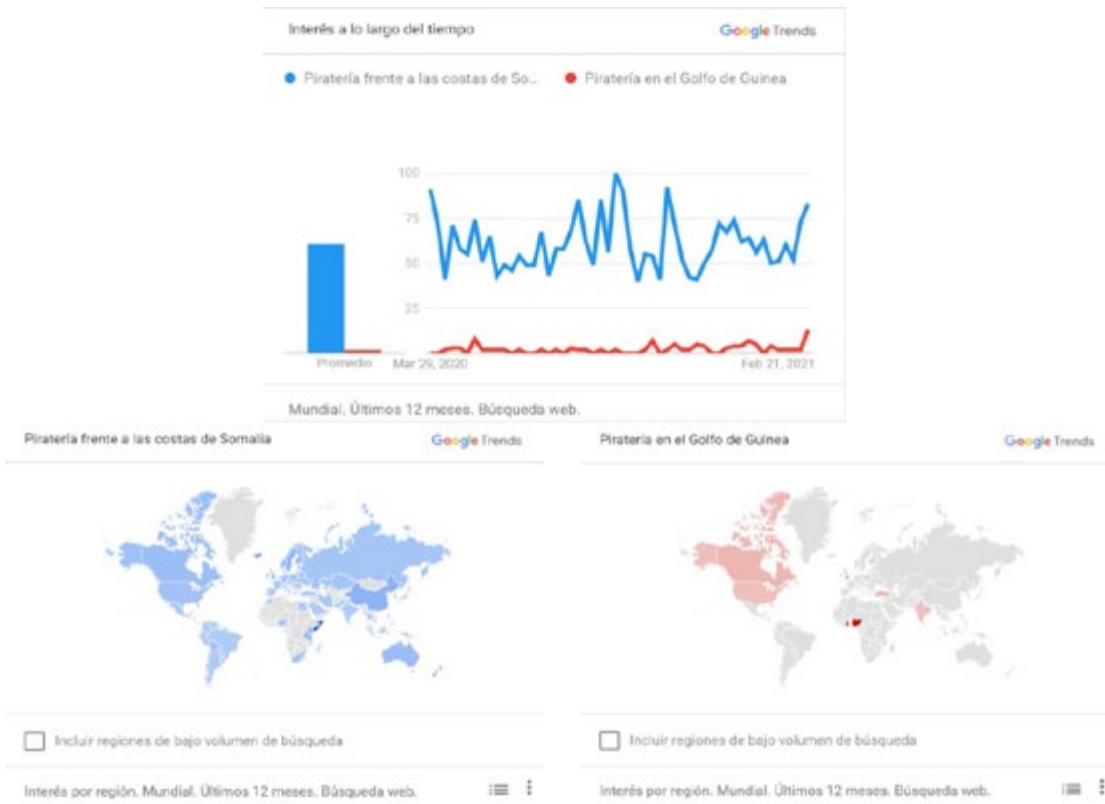


Figura 2. Comparativa del resultado de búsquedas entre «piratería del Golfo de Guinea» y «piratería frente a las costas de Somalia» el último año. Fuente. Google Trends (fecha de consulta: 25/3/2020).

La figura 2 (arriba) muestra una comparativa en torno a las búsquedas mundiales relacionadas con la piratería en la región del golfo de Guinea (en rojo) y Somalia (en azul) durante el último año. Como se puede observar, aunque el conflicto del golfo de Guinea sea el más preocupante con respecto a la piratería global en la actualidad, este no causa un interés general tan elevado como el del Cuerno de África. Aunque ya esté bajo control internacional, el fenómeno de la piratería en la parte oriental africana sigue atrayendo un mayor interés para los internautas a fecha de hoy. Lo anterior se debe a una amplia lista de motivos. Uno de los más importantes, si no el que más, gira en torno al panorama de inseguridad global originado a principios de 2020 con la propagación del virus SARS-CoV-2.

Por otra parte, la crisis mundial derivada directamente de la pandemia de la COVID-19 supone un gran impacto económico en la región del golfo de Guinea, ya que facilita las

condiciones necesarias para un mayor número de secuestros³³. Como resultado de la pandemia, el IMB anunció un aumento del 40 % de los secuestros en el golfo de Guinea en los primeros nueve meses de 2020. A pesar del aumento exponencial de secuestros, la poca relevancia del tema en comparación con aquellos relacionados con la pandemia deriva en una cobertura mediática baja, casi inexistente³⁴.

A continuación, se analizará una gráfica obtenida a través de la herramienta de Google Trends en torno a la recurrencia de búsquedas sobre la piratería en el golfo de Guinea durante los últimos cinco años.

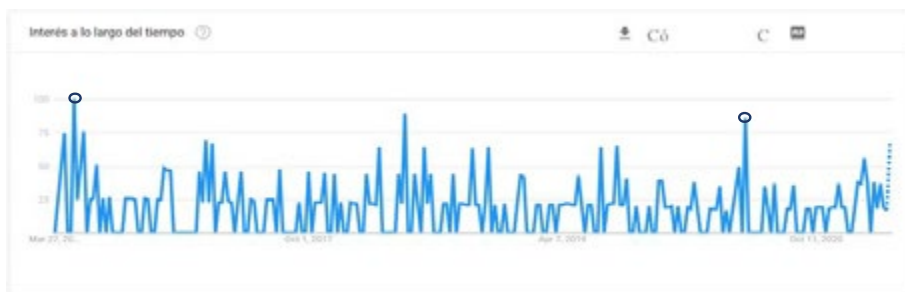


Figura 3. Resultado de búsquedas en torno a la «piratería del Golfo de Guinea» en los últimos cinco años. Fuente: Google Trends (fecha de consulta: 25/3/2020).

A lo largo de la gráfica se pueden observar varios repuntes en lo que a la repercusión mediática de la piratería en el golfo de Guinea respecta, destacando entre ellos un par de ataques que causaron un mayor seguimiento del conflicto:

- El primer pico tiene lugar el 11 de mayo de 2016, día en el que el petrolero *Sea Emperor* de las Islas Marshall fue atacado en la costa de Togo. A pesar de que el abordaje no tuviera éxito, la Armada de Togo documentó la situación en el canal 10 nacional, lo que dio una mayor audiencia al conflicto³⁵.

³³ Nicola White, «Gulf of Guinea kidnappings...», *op. cit.*

³⁴ Al utilizar la herramienta de búsqueda de Google podemos observar que, al introducir «noticias COVID-19» en el buscador, se obtienen cerca de 1 920 000 000 resultados en 0,76 segundos. Por otro lado, al introducir las palabras clave «piratería del Golfo de Guinea» se obtienen alrededor de 191 000 resultados en 0,44 segundos. Con lo anterior, podemos concluir que el consumidor de 2020/2021 consulta hasta <1 005 000 % más de noticias relacionadas con la COVID-19 que sobre la piratería del golfo de Guinea. Datos del 25 de marzo de 2021.

³⁵ IMO. «REPORTS ON ACTS OF PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS: Acts reported during May 2016», MSC.4/Circ.237, 30 de junio de 2016. Disponible en: [http://shippingregs.org/Portals/2/SecuredDoc/Circulars/MSC.4-Circ.237%20-%20Issued%20monthly%20-%20Acts%20reported%20during%20May%202016%20\(Secretariat\).pdf?ver=2016-08-15-111013-613](http://shippingregs.org/Portals/2/SecuredDoc/Circulars/MSC.4-Circ.237%20-%20Issued%20monthly%20-%20Acts%20reported%20during%20May%202016%20(Secretariat).pdf?ver=2016-08-15-111013-613)

- El último pico representa el caso de secuestro del navío pesquero de Costa de Marfil *HAILU FENG 11*, el cual fue asaltado el 15 de mayo de 2020. Afortunadamente, gracias a la cooperación regional, los diez piratas que habían tomado la nave fueron arrestados por la Armada de Nigeria en la costa fronteriza a Lagos³⁶.

Como se ha analizado previamente usando el ejemplo del Cuerno de África, una de las vías utilizadas para alcanzar a un público más internacional se basa en atraer a los medios de comunicación y a la opinión pública. Aquellos ataques realizados con intenciones políticas tienen una mayor posibilidad de hacerse virales antes que aquellos de lucro personal. Es por eso por lo que los medios de comunicación emplean un «doble rasero»³⁷ en torno a la cuestión del golfo de Guinea³⁸.

¿Cómo intervienen los actores internacionales?

A nivel mundial, los principales actores que luchan en contra de esta clase de delitos marítimos son la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), el Centro de Notificación de Piratería del IMB y los miembros del Grupo del G7 de Amigos del Golfo de Guinea (G7++FoGG)³⁹. El G7++FoGG inició esta iniciativa de cooperación marítima para apoyar la implementación del Código de Conducta de Yaundé. El anterior código fue implementado tras una cumbre realizada en la capital de Camerún en la que se reunieron un gran número de jefes de Gobierno y Estado de varias zonas de África, con el objetivo de promover medidas cuyo objetivo sea detener el avance de los piratas en la zona del golfo de Guinea por su gran relevancia para el comercio mundial⁴⁰.

³⁶ CEMLAWS (Centre for Maritime Law & Security). *Maritime Governance Brief: Gulf of Guinea Piracy: The Old, the New and the Dark Shades*, vol. 2, n.º 1, agosto de 2020. Disponible en: http://www.cemlawsafrica.com/wp-content/uploads/2020/09/CEMLAWSAfrica-Piracy-Analysis-2020_6September.pdf

³⁷ «La práctica del “doble rasero” se basa en aplicar unos principios morales universales que contradicen su propia esencia al convertirse en un baremo que solo se aplica a ciertas realidades». Definición de *La Opinión de Málaga*, 15 de agosto de 2006. Disponible en: <https://www.laopiniondemalaga.es/opinion/2006/08/15/doble-rasero-rasero-unico-29203815.html>

³⁸ MONTANYÀ, Xavier. «*El oro negro de la muerte*», Barcelona: Icaria Editorial 2011, p. 42. ISBN: 978-84-9888-342-8.

³⁹ Entre ellos, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suiza, Brasil (en calidad de observador) y organismos internacionales (la Unión Europea, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen e Interpol).

⁴⁰ BOLAÑOS MARTÍNEZ, Jorge. *Piratería en el golfo de Guinea: nuevo código de conducta regional para contenerla*, IEEE. 30 de julio de 2013. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEEI21-2013_CodigoConductacontraPiratas_JBM.pdf

La Unión Europea decidió crear una estrategia teniendo en mente una mejora en las estructuras de cooperación mediante ayudas a los Gobiernos de la zona, la cual es muy parecida a la estrategia de su homólogo del Cuerno de África. A su vez, la Unión Europea reconoce la necesidad de contrarrestar las causas fundamentales de la delincuencia marítima y establecer un enfoque integral de la cooperación con los Estados afectados, tanto en África Occidental como Oriental. No obstante, las bases creadas por la Unión Europea para la iniciativa del golfo de Guinea no son comparables a aquellas que se implementaron para ayudar a Somalia⁴¹. Para poder frenar a los piratas del África Occidental, una solución de seguridad multilateral como aquella que se implementó para frenar a los piratas del Cuerno de África parece ser imprescindible. Sin embargo, el golfo de Guinea no parece recibir la misma atención internacional. Aunque bien es cierto que algunos Estados miembros de la Unión Europea han desplegado patrullas en el occidente africano para asistir a las fuerzas navales de la región, esto no ha logrado reducir el número de secuestros de manera significativa. Como consecuencia, y para reforzar su presencia en la principal zona del fenómeno, el 25 de enero de 2021 el Consejo lanzó su primer proyecto piloto de Presencias Marítimas Coordinadas (PMC) en el golfo de Guinea —con fecha de inicio en enero de 2022—, con el objetivo de aumentar la capacidad de la Unión Europea como proveedor de seguridad y aliado internacional⁴². Este proyecto consiste en la creación de una Célula de Coordinación⁴³ en el golfo de Guinea, zona declarada como Área Marítima de Interés (MAI, por sus siglas en inglés) en las conclusiones del Consejo.

Una vez acordadas las directrices de actuación en la zona por los diferentes actores internacionales involucrados, el siguiente paso será su puesta en marcha para poder analizar posteriormente si estas medidas son exitosas o han de ser revaloradas.

⁴¹ «Piracy in the Gulf of Guinea: EU and international action», Parlamento Europeo, marzo de 2020. Disponible en:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649333/EPRS_BRI\(2020\)649333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649333/EPRS_BRI(2020)649333_EN.pdf)

⁴² «Gulf of Guinea: Council conclusions launching the pilot case for the Coordinated Maritime Presences concept», Consejo de la UE, 25 de enero de 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/>

⁴³ La Célula de Coordinación de este Área Marítima de Interés (MAICC, por sus siglas en inglés) «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». GARCÍA ESTRADA, Ángel. *Presencia Marítima Coordinada*, IEEE, 5 de marzo de 2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO28_2021_ANGGAR_Guinea.pdf

Conclusiones

El fenómeno de la piratería en las costas del golfo de Guinea se encuentra en constante crecimiento. Es tan exponencial este aumento que es considerada por muchos expertos como la zona marina más peligrosa del mundo. Es por esto por lo que este incremento en el número de ataques representa uno de los asuntos con mayor gravedad geopolítica para la comunidad internacional, debido a la importancia de las aguas del África Occidental para el comercio mundial de combustible, entre otros bienes básicos.

Una vez analizados los aspectos que conciernen a la piratería del África Occidental, y habiendo sido estos comparados con su homólogo de oriente, se puede concluir que la situación del golfo de Guinea no puede ser considerada como la nueva Somalia, sino que difiere a su homólogo oriental notablemente. Esta conclusión se basa en varios elementos, siendo estos:

- La mínima cobertura mediática del África Occidental, en comparación con aquella del África Oriental, no ha favorecido la difusión global del conflicto, lo que representa un gran obstáculo para su solución.
- Los niveles de violencia y el nivel de habilidad de los piratas de la costa occidental son mucho mayores, lo que resulta en ataques más intensos y constantes.
- La mayor efectividad de las operaciones militares de rescate llevadas a cabo por los actores internacionales en torno al conflicto de golfo de Guinea, las cuales han sido ineficaces hasta el día de hoy, difieren de aquellas exitosas recibidas por Somalia.
- Asimismo, parece que sin un decidido apoyo internacional que potencie las capacidades de los países de las costas del golfo de Guinea, o incluso no descartando una intervención directa internacional, la solución a la piratería en el África Occidental parece compleja.

*Laura Rueda García**

Doble Grado en Relaciones Internacionales y
Comunicación Global (Bilingüe)
Universidad Pontificia Comillas

67/2021

3 de junio de 2021

Félix Eugenio García Cortijo*

Afganistán, conflicto interminable

Afganistán, conflicto interminable

Resumen:

Estados Unidos ha anunciado su intención de retirarse de Afganistán antes del vigésimo aniversario de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y ha arrastrado con su decisión a las tropas internacionales. Estados Unidos abandona el país y pone fin así a su conflicto más largo. Ahora bien, tal y como ha declarado el general estadounidense David Petraeus, que mandó las fuerzas en Afganistán, «el poner fin a la participación de Estados Unidos en una guerra interminable no pone fin a la guerra interminable. Solo termina nuestra participación». A criterio del autor, a lo largo del presente artículo se extraen una serie de conclusiones coincidentes con la opinión del general, quien se teme que «esta guerra va a empeorar».

Palabras clave:

Afganistán, conflicto, retirada, talibán, ISAF, Resolute Support Mission, ASPFOR.

***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, the endless conflict

Abstract:

The United States has announced its intention to withdraw from Afghanistan before the 20th anniversary of the September 11 attacks and has dragged the international troops with its decision. The United States leaves the country and thus ends his longest conflict, however, as declared by the American general David Petraeus who commanded the forces in Afghanistan: 'Ending U.S. involvement in an endless war doesn't end the endless war. It just ends our involvement'. At the author discretion, throughout the article a series of conclusion are drawn that coincide with the general's opinion, which it is feared that 'this war is going to get worse'.

Keywords:

Afghanistan, conflict, withdrawal, Taliban, ISAF, Resolute Support, ASPFOR.

Introducción

El presidente norteamericano, Joe Biden, ha anunciado «la retirada incondicional y completa de las tropas de Afganistán», convencido como está de que no había otra forma de salir de allí que marchándose, una vez que ha asumido que su permanencia sobre el terreno no iba a conseguir unos resultados diferentes de los hasta ahora obtenidos en un conflicto que no han sabido, o podido, ganar ni tampoco terminar «adecuadamente».

Su nuevo calendario anula el compromiso de su predecesor, Donald Trump, de sacar a las tropas antes del 1 de mayo, y comienza la retirada, que quiere completar antes del vigésimo aniversario de los atentados del 11 de septiembre, que llevaron a Estados Unidos a invadir Afganistán. Su retirada ha arrastrado con su decisión a las tropas internacionales, y a las españolas, que han regresado a territorio nacional el 13 de mayo, siendo recibidas por S. M. el Rey. Estados Unidos abandona el país y pone fin así a su conflicto más largo. Ahora bien, tal y como ha declarado el general Petraeus, «el poner fin a la participación de Estados Unidos en una guerra interminable no pone fin a la guerra interminable»: solo termina su participación.

Afganistán vive un conflicto de más de cuarenta años, desde 1979, en que las tropas de la Unión Soviética invadieron el país, a petición del régimen comunista que gobernaba en esos momentos. En diez años, los soviéticos salían derrotados por los muyahidines afganos, con la ayuda de Estados Unidos. Su salida y el corte del flujo económico que aportaban condujo a un auténtico caos en el que la Administración civil y militar poco a poco dejó de funcionar¹. Aun así, el Gobierno de Najibullah que dejaron detrás continuó durante un tiempo, por dos razones:

- Su Ejército era la «fuerza» más poderosa del país.
- Estaba protegido por la Khad (conocida como «policía secreta»).

Además, los «señores de la guerra» no se unieron para formar un gobierno: se desintegraron y convirtieron prácticamente en bandas, provocando una guerra civil.

¹ ARMAN, Alhaj. Gobernador de la provincia de Badghís. Comentarios al autor al hablar sobre la anunciada retirada de ISAF, a finales de 2014.

La sucesión de Najibullah por el tayiko² Rabbani, inaceptable para los pastunes³, contribuyó aún más a la anarquía. En medio de ese caos, los talibanes⁴ surgieron, en un movimiento que inició el Mullah Omar⁵, como los únicos capaces de imponer el orden. En diciembre de 1994, 12 000 hombres se les habían unido. La «justicia» que impartían, al principio bien recibida, pronto alarmó a los propios afganos, al estar basada en una interpretación radical del islam⁶, más aún cuando impusieron un régimen islamista que no fue bien percibido por una población que tradicionalmente practicaba, sobre todo en las ciudades, un islam moderado y tolerante, y en el que las mujeres accedían a la educación y al trabajo y pocas cubrían su rostro⁷.

Los talibanes pasaron de ser libertadores a ser los nuevos tiranos, pero su avance era imparable. Querían implantar un Estado islámico y el pueblo, deseoso de ley y orden, asumió el rigor de sus nuevos «amos». Mientras, en Sudán, el «Saudí»⁸ que controlaba los 20 000 árabes que en esos momentos ya estaban en Afganistán, contemplaba la situación y esperaba.

Lo que se conocía como «ejército» talibán, en realidad no era un verdadero ejército: carecía de un mando único, de cuartel general o de estado mayor, de rangos y de infraestructura. Cada *lashkar*⁹ era prácticamente independiente y estaba a las órdenes de su líder tribal, con liderazgos basados normalmente en la personalidad, valor en combate y devoción al islam de su jefe. Estos *lashkar* «barrieron» a sus enemigos con un «valor fanático» que les hizo ganar fama de invencibles, hasta que se vieron enfrentados a verdaderos soldados, como los que componían las fuerzas del carismático Ahmad Shah Massoud¹⁰, contra quienes sufrieron pérdidas increíbles, pues también

² CAMPOS, Alfredo. «Afganistán, el conflicto olvidado: El tablero de ajedrez étnico. Segundo grupo étnico en población». Afganistán, 11/6/2018. Con una fuerte presencia en las provincias de Badghis y Herat, en las que desplegaron tropas españolas. Disponible en: www.unitedexplanations.org

³ CAMPOS, Alfredo, *op. cit.* Grupo etnolingüístico de lengua irania mayoritario en Afganistán (aproximadamente el 50 % de su población).

⁴ Estudiantes (en pastún, *taliban*).

⁵ Muhammad Omar, sunní, veterano de guerra contra los soviéticos, llegó a convertirse en «emir» y jefe de los talibanes en Afganistán (1996-2001).

⁶ Tras la guerra, miles de jóvenes regresaron de Pakistán, tras años de «lavado de cerebro» en sus madrasas, fundadas y financiadas por Arabia Saudí, «educados» únicamente en la rama más radical del islam, el wahabismo.

⁷ FORNER, Clara R. «Las afganas no estamos consideradas seres humanos». Conferencia de Sabira Matten, Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante.

⁸ Osama Bin Laden, el «Saudí» o Sheik.

⁹ *Lashkar*: palabra de origen persa que significa 'campamento militar'. *Al-askar*, en árabe: 'guardia' o 'soldado'. Los talibanes la usaban para designar a cada uno de sus grupos organizados militarmente.

¹⁰ Apodado «el león de Panjshir».

carecían de una sanidad capaz de atender a sus heridos, y de quien rechazaron aceptar, en 1992, sus términos, retirándose a «sus montañas del norte», en las que habían desafiado primero y derrotado después a los soviéticos¹¹. Otra guerra civil¹², entre los talibanes y la Alianza del Norte de, entre otros, Massoud, el tayiko, y Dostum, el uzbeko, había comenzado.

El 27 de septiembre de 1996, el régimen talibán tomó la capital. Únicamente Pakistán, que lo había organizado a través de su servicio secreto, y Arabia Saudí, que lo había financiado, reconocieron el nuevo y extraño Gobierno de Afganistán, Gobierno que finalmente acabó siendo reconocido por los Estados Unidos¹³.

Esas milicias talibanes, herederas en buena medida de los «muyahidines, luchadores por la libertad»¹⁴, pues gran parte de sus miembros habían luchado contra los soviéticos, a los que Estados Unidos había ayudado, son, paradójicamente, el soporte de un régimen que se convierte en el «santuario» desde el que Osama Bin Laden planifica, coordina y dirige los atentados a esos mismos Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001.

Tras los atentados, el presidente Bush pide a los talibanes que entreguen a Bin Laden: «Hace más de dos semanas les di a los líderes talibanes una serie de demandas claras y específicas: Cerrar los campos de entrenamiento de terroristas; entregar a los líderes de la red Al Qaeda... Ninguna de estas demandas se cumplió»¹⁵. Al negarse estos, y considerando los atentados como una auténtica declaración de guerra, inicia la guerra a la que ahora se quiere poner fin: «Bajo mis órdenes, el Ejército de los Estados Unidos ha comenzado ataques contra los campos de entrenamiento de terroristas de Al Qaeda y las instalaciones militares del régimen talibán en Afganistán»¹⁶.

¹¹ Aunque los soviéticos ocuparon el país en pocas horas, su control del territorio se vio limitado a las grandes ciudades. Lo abrupto de estas montañas, que facilitaba los escondites y las emboscadas y dificultaba el control efectivo del territorio, hizo que esa zona estuviera en manos de la guerrilla.

¹² BAQUÉS QUESADA, Josep. *¿Quo vadis Afganistán?*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED 2010. Capítulo 6: «La Guerra Civil 1992-1996».

¹³ RAMÍREZ, L. «Cuando los talibanes tomaron Kabul». Disponible en: www.expansion.com

¹⁴ Aunque en la guerra contra los soviéticos se usó esa expresión, en realidad la palabra *muyahidín* (plural, aunque en español se utiliza en singular) tiene una traducción más cercana a 'combatiente por el islam'.

¹⁵ BUSH, George W., «Address to the Nation», October 7, 2001. Disponible en: press.uchicago.edu/Misc/Chicago/481921texts.html

¹⁶ *Ibidem*.

La guerra, que comenzó con unos pocos hombres de Operaciones Especiales¹⁷ en colaboración con la Alianza del Norte —cuyo líder, Massoud, había sido asesinado¹⁸ el 9 de septiembre, como antesala de los atentados—, no pudo empezar mejor: los hombres de Al Qaeda fueron «barridos», Kabul tomada 62 días después de los atentados y el régimen talibán cayó en unas pocas semanas: «Al Qaeda en Afganistán ha terminado, pero nuestro trabajo está lejos de terminar. Ahora quiero a Bin Laden...»¹⁹. Dispersándose sus milicias, de mayoría pastún, a las zonas rurales en que esta etnia es mayoritaria, comenzando una incesante guerra de guerrillas que sume al país en un clima de continua inseguridad: «Los cálculos de la coalición de cruzados estaban equivocados cuando pensaron que podrían librar una guerra en Afganistán, logrando la victoria rápidamente»²⁰.

En diciembre, el Consejo de Seguridad promulga la Resolución 1386 (2001), por la que se procede al despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), de la que llegan a formar parte más de 40 países —entre ellos España²¹, en determinados momentos con más de 1500 militares— hasta finales de 2014.

ISAF, colaborando con el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional, tenía como misión²² conducir operaciones de contrainsurgencia centradas en la población para:

- Proteger al pueblo afgano.
- Neutralizar el entramado insurgente.
- Fortalecer las Fuerzas de Seguridad afganas.
- Apoyar el establecimiento de un Gobierno legítimo y de un desarrollo socioeconómico sostenible.

Trabajaba sobre los tres pilares básicos e interrelacionados sobre los que se asienta la estabilidad de cualquier país: la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno, pues si la seguridad hace posible el desarrollo y la gobernabilidad, el desarrollo y la gobernabilidad

¹⁷ Task Force Dagger.

¹⁸ «Favor de Al Qaeda al Mulá Omar», en una clara anticipación a la posible respuesta estadounidense con una intervención sobre el terreno en Afganistán, para que no pudieran contar con la colaboración de la Alianza del Norte, con su líder Massoud al frente, y Omar no pudiera expulsarlos.

¹⁹ U.S. Special Mission Unit, Commander, 30/5/2002.

²⁰ Mohamed ATEF, comandante militar de Al-Qaeda, en declaraciones a Reuters, 19/10/2001.

²¹ Desde el 24 de enero de 2002, fecha en la que aterrizan 350 militares españoles en Kabul. www.defensa.gob.es.

²² Cuando el autor de este artículo se encontraba al frente de ASPFOR XXIX.

hacen sostenible la seguridad. Para poder «trabajar» en estas áreas se constituían y adiestraban las diferentes ASPFOR españolas desplegadas en la provincia de Badghís, pues su jefe tenía responsabilidades en todas ellas.

Estados Unidos cometió dos grandes errores que hicieron que se desaprovechara su ventaja inicial tras la victoria sobre el régimen talibán:

- Se concentraron casi única y exclusivamente en objetivos militares y prácticamente abandonaron la gobernabilidad y el desarrollo en sus zonas de responsabilidad.
- Desatendieron este conflicto, sin alcanzar el éxito, e iniciaron otro en Irak.

Con el cambio de Administración, el presidente Obama, tras la constatación de que ya, a los diez años de iniciado, existía en EE. UU. un gran cansancio por este conflicto, a pesar de que al principio de su mandato envió más tropas a Afganistán tratando de exportar la estrategia seguida en Irak, ordena una lenta retirada de sus fuerzas que se inicia a finales de 2011 y que marcaría el fin de la ISAF, terminando su misión de combate, cuando se estaban sentando las bases para la estabilidad y la pacificación del país²³.

Casi inmediatamente, a principios de 2015, con la expansión de la insurgencia talibán, la seguridad en Afganistán vuelve a empeorar. Además, surge un nuevo «actor» en la zona, el Dáesh²⁴, que busca notoriedad desde los primeros momentos por la violencia que emplea en sus acciones, lo que provocó que tuviera que iniciarse una nueva misión²⁵, la Resolute Support Mission²⁶, pues las Fuerzas Armadas afganas adolecían de capacidades y de adiestramiento que forzaron a prolongar la presencia militar internacional. Simultáneamente, se mantenía la financiación y se trataba de mejorar la gobernanza, reforzando la legitimidad del Gobierno afgano. Esto no fue fácil dado el

²³ *Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán*, 14.ª edición, Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

²⁴ Estado Islámico de Irak y Siria, también EI o Dáesh, grupo terrorista con un componente militar insurgente de naturaleza fundamentalista yihadista wahabita.

²⁵ En la que España ha participado hasta el 13 de mayo de 2021, cuando regresó el último contingente de 24 militares.

²⁶ Ricardo Velasco: «Es una misión de instrucción, asesoramiento y asistencia a nivel ministerial y de CE./zona policial, así como a centros logísticos e instituciones de adiestramiento de las FAS afganas», «ASPFOR XXXVI – 'Resolute Support'», *Ejército de Tierra*. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/misiones/asia/afganistan/61_ASPFOR_XXXVI.html

conflicto por el poder entre Ghani y Abdullah, que condujo a la ineficacia del Estado y a la parálisis de sus instituciones, incluidas las militares, hasta que se alcanzó un acuerdo.

Las causas del eterno conflicto

Con esos apoyos internacionales, las Fuerzas Armadas y el Gobierno afgano (a pesar de la falta de eficacia de ambos), lo mismo que los talibanes, eran demasiado débiles para la victoria y demasiado fuertes para la derrota.

Se ha dicho que los talibanes están ganando, o iban a ganar, la guerra y eso no es así. Los talibanes no están ganando en Afganistán y tienen difícil hacerlo, a pesar de su mayor fortaleza desde que se inició el conflicto y de que, según algunos cálculos, controlen entre el 50 % y el 70 % del territorio, por los siguientes motivos.

En primer lugar, su ideología es demasiado extrema para los afganos, que apoyan una interpretación más moderna y moderada del islam que la «importada» por los imanes wahabitas con el apoyo de algunos actores saudíes. Esto hizo que la población, harta del estricto código islámico, viera la llegada de los estadounidenses como libertadores.

No olvidemos el alto porcentaje de jóvenes entre la población afgana que casi se ha duplicado en los últimos veinte años, pasando de 21,61 millones en 2001 a 38,04 millones en 2019²⁷, y que todos los menores de esos veinte años, el 50 % de la población, nacidos en la «era postalibán», se han educado con unas normas cada día más alejadas del radicalismo talibán, en especial las mujeres²⁸.

Es difícil tratar de justificar, ante la población, la yihad, para implantar un Estado islámico, cuando la Constitución de la República Islámica de Afganistán²⁹ especifica claramente que el islam es la «religión sagrada» del país y establece una estructura de derecho civil en la que ninguna ley puede oponerse a las creencias, prácticas y normas del islam.

²⁷ Datos de datacatalog.worldbank.org.

²⁸ Una de las primeras disposiciones tomadas por los talibanes tras la toma del poder fue ordenar que las mujeres no asistieran a sus trabajos al día siguiente. A esta siguieron muchas otras imposiciones.

²⁹ La Constitución actual fue aprobada en la «Loya Yirga», el 4 de enero de 2004.

En segundo lugar, los talibanes son mayoritariamente pastunes, lo que en un país con una clara diferenciación étnica³⁰ limita, cuando no impide, el apoyo de tayikos, hazaras³¹, uzbekos, turkmenos, etc. Recordemos el viejo proverbio afgano³²:

«Yo y mi país contra el mundo.

Yo y mi tribu contra mi país.

Yo y mi hermano contra mi tribu.

Y yo contra mi hermano»

A esto tenemos que añadir que los talibanes dependen en gran medida del apoyo de las naciones vecinas, principalmente de Pakistán, y que los paquistaníes son los extranjeros más impopulares entre los afganos, consecuencia de que la zona pastún se distribuya a ambos lados de la frontera, lo que ha generado disputas entre ambos países desde su creación.

Conviene recordar que los hombres de Al Qaeda que se encontraban en Afganistán en septiembre de 2001 eran todos extranjeros, y cómo los estadounidenses trataron de «explotar» la animadversión innata de los afganos hacía los «invasores extranjeros» y dejar claro contra quién era «su guerra»: «Decir que estos ataques son de alguna manera contra Afganistán o el pueblo afgano es completamente erróneo. Apoyamos al pueblo afgano contra Al Qaeda, una presencia extranjera en su tierra, y contra el régimen talibán que lo apoya³³». Planteamiento correcto desde un punto de vista occidental que tal vez no tuvo mucho en cuenta el origen pastún de la mayoría de los talibanes y que estos cumplirían su código de conducta, el Pashtunwali³⁴, en el que está incluido el *nanawatey*, que les marca el deber de conceder asilo y protección a toda costa. Comprender este sentido de acogida les hubiera permitido entender el compromiso que se estableció entre

³⁰ Alrededor de cuarenta tribus, con su propia identidad cultural y lingüística, lo que dificulta la creación de una identidad nacional.

³¹ Pueblo de habla persa, de la rama chií del islam, tercera minoría étnica en población, vive principalmente en el centro y sur de Afganistán. Redacción *BBC Mundo*, 29/11/2015.

³² Alhaj Arman, gobernador de Badghís. Transmitido al autor al hablar sobre el reparto étnico de la provincia y su influencia en las operaciones.

³³ RUMSFELD, Donald, DoD Briefing, 7/10/2001. Disponible en: www.washingtonpost.com

³⁴ Este código también incluye *melmastia*, que obliga a la hospitalidad, y *badal*, que exige reciprocidad, justicia y venganza.

los pastunes y Afganistán con Bin Laden: había sido acogido y, en consecuencia, sería auxiliado y defendido.

En tercer lugar, los talibanes han usado tácticas brutales e indiscriminadas para ejercer el control de la población³⁵, sobre todo en las zonas rurales y de difícil acceso, lo que ha provocado la muerte de millares de civiles y el rechazo de estos. «Cualquier cosa que se planta, se cosecha»³⁶.

No olvidemos que hasta la yihad³⁷ tiene sus normas³⁸, y entre ellas se prohíbe:

- Atacar y matar a aquellos que no te han realizado ninguna ofensa o tratado de herirte.
- Matar a mujeres y niños.
- Tomar rehenes.
- Maltratar, torturar y matar a los prisioneros.

Algo que no respetaron, ni respetan, los seguidores de Al Qaeda, los talibanes y el Daesh. Prueba de ello es que hay más muertos y mutilados entre la población civil que en las fuerzas que los combaten.

A esto hay que añadir que sus IED³⁹, sus emboscadas indiscriminadas, los atentados suicidas, junto con los ataques a cualquier representante de la Administración, al coartar, cuando no impedir totalmente, la libertad de movimientos, hacen imposible el acceso de la población a lo más básico: ayuda humanitaria, salud, educación, justicia, etc. En estas áreas trabajaron especialmente los diferentes PRT españoles en la provincia de Badghís. La prueba de que esto les estaba alejando de la población es que los talibanes han tratado también de «ganar sus corazones y sus mentes» «financiando» determinados proyectos de desarrollo y prometiendo ser más flexibles en el tema de la educación.

³⁵ Mayoritariamente rural: 28 244 481 habitantes; urbana: 9 797 273 habitantes. Disponible en: datacatalog.worldbank.org, 2019.

³⁶ Proverbio afgano de origen persa.

³⁷ Considero, tras hablar con algunos imanes en la zona que así me lo transmitieron, que se usa equivocadamente este término, ya que la verdadera yihad tiene más que ver con una lucha interior dentro de cada creyente para llegar a ser un mejor musulmán que con la segunda interpretación, que también se contempla en el islam: la llamada «guerra santa». Aun así, esta debe ser declarada por una «autoridad coránica legítima» de probada y aceptada reputación, algo que evidentemente no era el líder de Al Qaeda, y seguir las normas que para ella marca el Corán.

³⁸ DE LEÓN AZCÁRATE, Juan Luis. «El yihad y el tratamiento de la guerra en el Corán», Facultad de Teología de Deusto, 15/9/2018.

³⁹ Artefacto explosivo improvisado.

En cuarto lugar, la corrupción de la que se acusa al Gobierno a todos los niveles no es ajena a los talibanes, que, además y de forma innegable, están tan asociados al tráfico de drogas —pues, aunque en 2001 prohibieron el cultivo, hoy es su principal fuente de ingresos⁴⁰— que se les podría acusar de ser un «cartel de la droga». El opio es el «petróleo» de Afganistán⁴¹ y también una tremenda carga para un país pobre en el que se calcula que el 5 % de su población es consumidora.

La lucha contra la corrupción es algo desesperadamente complicado, y se ve tremendamente dificultada por dos hechos:

- El uso, casi única y exclusivamente, de efectivo, particularmente en las zonas rurales. Se paga en efectivo todo y de todo, incluso los sueldos de militares, policías y personal de la Administración.
- La existencia de un sistema, el *hundi*, para efectuar lo que podríamos llamar «transferencias» de dinero de una persona a otra, sistema basado en la total confianza en las personas a la que se recurre para el envío, y que no deja ningún tipo de rastro. Este sistema lo emplean desde los militares desplazados de sus hogares (que cobran en efectivo) para hacer llegar dinero a sus familias, hasta los terroristas o sus simpatizantes en cualquier lugar del mundo.

Por último, consecuencia de todos los anteriores, los afganos apoyan mayoritariamente al Gobierno, como lo han demostrado reiteradas encuestas en las que siempre más del 90 % de la población está a su favor y no más del 5 % a favor de los talibanes⁴².

Conclusiones

Si los talibanes no han accedido a un verdadero acuerdo de paz, negándose incluso a un efectivo alto el fuego, aunque hasta ahora hayan sido incapaces de imponerse a las fuerzas que apoyan al Gobierno, es porque piensan que aún pueden conseguir buena parte de sus objetivos por «medios militares», aumentar su influencia día a día y ganar

⁴⁰ Estarían usando el dinero obtenido con el tráfico de drogas para «financiar» todo, desde los pagos a su personal o la compra de armas, hasta para los sobornos a personal de la Administración afgana (y en algunos casos, pakistaní) a todos los niveles.

⁴¹ Mayor productor mundial de opio, con el 90 % del mercado.

⁴² ARMAN, Alhaj, gobernador de Badghís. Entrevista con el autor (finales de 2011). Resultados de una encuesta a nivel nacional: el 95 % de la población afgana está a favor del Gobierno, y un 5 % a favor de los talibanes. Posteriormente, otra de 2015 arrojó unos resultados similares: el 92 % a favor del Gobierno y únicamente el 4 % eran favorables a los talibanes.

más territorio, convencidos de que, tras la retirada de las fuerzas internacionales, podrán acabar imponiéndose a las fuerzas gubernamentales.

Saben que el tiempo, una vez más, corre a su favor y que el anuncio de la retirada de las fuerzas internacionales hará que en Afganistán (y en el mundo musulmán) esta retirada sea percibida como una victoria. Nuevamente han conseguido derrotar y expulsar a los «invasores extranjeros» y, además, en este caso, a los estadounidenses en una fecha tan significativa como el vigésimo aniversario del 11 de septiembre. Esto, al mismo tiempo va a tener un enorme valor propagandístico para el grupo, aumentando su moral y el número de «incorporaciones», lo que indudablemente tratarán de aprovechar en todos los campos, incluido el militar.

Estados Unidos, una vez más, no ha perdido ninguna batalla, pero ha perdido la guerra —y, con ellos, la comunidad internacional—, que, tras veinte años de intervención, ha provocado miles de muertos⁴³ y ha costado miles de millones. Sin alcanzar una situación final deseada que nunca estuvo totalmente clara y que fue cambiando con el paso de los años, ha sido incapaz de formular un plan viable para el futuro de Afganistán, con la «(re)construcción» de un Estado y unas fuerzas armadas y policiales capaces de mantener la seguridad y evitar que su población vuelva a sufrir los excesos de los talibanes, ni de involucrar a unos actores regionales con cuya cooperación nunca se ha podido contar realmente.

Como ya se ha mencionado, Pakistán, con poblaciones pastún a ambos lados de la frontera, es el país más influyente a todos los niveles —religioso, político, económico, etc.— y auténtico «santuario» talibán, desde el que emergieron en 1994, en el que muchos se refugiaron tras su derrota en 2001 y desde el que aún siguen dirigiendo «su guerra».

Irán apoya e influye fundamentalmente en la mayoría chií hazara, a través de más de 900 km de frontera común, y por otro lado también se cree que apoya a grupos talibanes en su lucha contra su enemigo declarado: los Estados Unidos.

No podemos olvidar a varios países de Asia Central que poseen importantes lazos étnicos y también económicos con sus «equivalentes» afganos: Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, y que además tienen frontera común con Afganistán.

⁴³ Entre ellos: 98 militares españoles, 3 guardias civiles, 2 intérpretes españoles, 2 intérpretes afganos; y, posteriormente, en Kabul (embajada), 2 policías nacionales y 2 afganos (seguridad).

Ni la presencia cada vez mayor de China, que busca proteger sus intereses económicos en Afganistán al consolidarse como mayor inversor extranjero, a la vez que expandir su influencia con las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central que carecen de salida al mar, por medio de la utilización de nuevas rutas a través de Afganistán⁴⁴, o la influencia creciente de India y Rusia, conscientes de la importancia de una zona que siempre ha sido un auténtico «nudo de comunicaciones» entre Oriente y Europa.

Rusia, además, deseosa de que se reconozca su papel de líder regional, quiere un final al conflicto que se adapte a sus intereses. Putin siempre ha sido partidario de una solución política, no militar, y sigue teniendo entre sus preocupaciones que una salida precipitada y sin un verdadero acuerdo de paz de las fuerzas multinacionales desestabilice aún más Afganistán, y por ende sus fronteras, no solo por los talibanes, también por la presencia del Dáesh, que podría tratar de expandirse a Asia Central y llegar a cruzar sus fronteras. En el recuerdo colectivo del pueblo ruso sobre Afganistán y su guerra, a la que muchos analistas calificaron como «el Vietnam de la Unión Soviética»⁴⁵, sigue muy vivo lo que Afganistán ha sido para ellos en los últimos cuarenta años, y que el último presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, calificó con mucho acierto como «una herida sangrante».

En resumen, las fuerzas de la coalición dejarán, en fechas próximas y haciendo caso al proverbio afgano «detener tus pérdidas es una ganancia», un Afganistán devastado por sucesivos conflictos que se sumirá en un nuevo periodo de inseguridad e incertidumbre que, como mínimo, traerá más inestabilidad a un país y a una zona ya de por sí inestables.

Termino con una cita del que fuera jefe del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld: «No puedes luchar contra él estando a la defensiva. La única defensa contra el terrorismo es la ofensiva. Simplemente tienes que llevarles la batalla a ellos»⁴⁶.

⁴⁴ China y Afganistán tienen una frontera común de sólo 76 km y privilegian sus comunicaciones vía Pakistán.

⁴⁵ «Los muyahidines nunca ganaron al ejército soviético en el campo de batalla [...], [pero] su permanencia se volvió políticamente insostenible». BRAITHWAITE, Rodric. *Afgantsy: The Russians in Afghanistan, 1979-1989*. Profile Books, 2011.

⁴⁶ RUMSFELD, Donald, *op. cit.*

Y con otro refrán afgano: «El mundo vive de la esperanza», Confiemos en que su territorio no se convierta nuevamente en santuario de grupos terroristas que busquen atacar de nuevo a Occidente y tengamos que volver allí.

*Félix Eugenio García Cortijo**
Coronel de Infantería DEM (reserva)
Jefe de ASPFOR XXIX

68/2021

4 de junio de 2021

Diego Andrés Frías*

El futuro de la disuasión nuclear europea

El futuro de la disuasión nuclear europea

Resumen:

Del análisis de la situación actual se podría deducir que este es el momento de la historia en el que la UE dispone de una menor capacidad de disuasión nuclear y una menor capacidad de defensa. La existencia de ojivas nucleares americanas en suelo europeo¹, el incremento de las tensiones nucleares entre los EE. UU. y Rusia, el deterioro de las relaciones entre los EE. UU. y la UE² y el *brexít* dejan a Francia y su doctrina del «interés vital» como única defensa nuclear de la UE. En su discurso del 7 de febrero de 2020 en la Escuela de Guerra, el presidente Macron ofreció un diálogo estratégico a sus socios de la UE que así lo deseen al afirmar que «intereses vitales de Francia tienen ya una dimensión europea», aunque en ningún momento Francia tiene la intención de compartir el botón nuclear³ ni la definición de «interés vital».

Palabras clave:

Disuasión nuclear, Unión Europea, Francia, *brexít*, EE. UU., Rusia.

¹ ALAMILLOS, A. «Un desliz confirma el secreto nuclear peor guardado de EE. UU.», *El Confidencial*, 2019. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-07-17/un-desliz-confirma-uno-de-los-secretos-peor-guardados-eeuu-tiene-armas-nucleares-en-europa_2130311/ (Fecha de consulta: 29/11/2020).

² DE MIGUEL, B. «EE. UU. amenaza a Europa con represalias si impulsa en solitario sus proyectos de defensa», *El País*, 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/05/12/actualidad/1557662517_974981.html (Fecha de consulta: 1/12/2020).

³ BASSETS, M. «Macron ofrece a la UE un diálogo estratégico sobre su fuerza nuclear», *El País*, 2020. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/02/07/actualidad/1581079357_627728.html (Fecha de consulta: 1/12/2020).

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

The future of the European nuclear deterrence

Abstract:

From the analysis of the current situation, it could be deduced that the EU has never had a lower nuclear deterrent capacity and a lower defence capacity before. The existence of American nuclear warheads on European soil, the increase in nuclear tensions between the US and Russia, the deterioration of relations between the US and the EU and the brexit leave France and its doctrine of 'vital interest' as the only nuclear defence of the EU. In his speech on February 7, 2020 at the War School, President Macron offered a strategic dialogue to his EU partners who could be interested by stating that 'France vital interests already have a European dimension'. Nevertheless, France has never had any intention of sharing the nuclear button and the definition of 'vital interest' but seems ready to start associating its European partners with its nuclear capability. The development of the Common Security and Defense Policy could be the perfect framework to frame the development of a new European nuclear capacity.

Keywords:

Nuclear Deterrence, European Union, France, brexit, USA, Russia.

La UE y la disuasión nuclear

El final de la Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto una nueva realidad a la que se enfrentaría el mundo a partir de ese momento: la existencia de un arma capaz por sí misma de cambiar el rumbo de una guerra y decantar la victoria del lado de quien la poseyese. Durante cinco años, los EE. UU. tuvieron la hegemonía mundial nuclear hasta que, en 1949, la URSS consiguió detonar su primera arma nuclear, la RDS-1. A partir de ese momento se produjo un equilibrio de poderes entre los dos principales países de cada bloque que propició una carrera armamentística, dando lugar a lo que posteriormente se denominó *disuasión nuclear*. En una de sus fases estaba basada en una estrategia de represalia masiva que impidiese la utilización inicial de esta arma, ya que supondría su propia destrucción debido a la respuesta enemiga.

Sin embargo, tres años más tarde, en 1952, el Reino Unido consiguió realizar su primer ensayo nuclear detonando su primera arma nuclear Hurricane, convirtiéndose así en el primer país europeo, que no de la UE, en estar en posesión de esta tecnología. Tras una colaboración inicial en materia nuclear con los EE. UU., materializada en los Acuerdos de Quebec (Canadá) el 19 de agosto de 1943, Hyde Park (Londres) el 18 de septiembre de 1944 y Washington el 15 de noviembre de 1945, la firma del Acta de Energía Atómica de 1946 por parte de los EE. UU.⁴ motivó que el Gobierno británico decidiese finalmente lanzar su propio programa nuclear, culminado en 1952. Seis años más tarde, en 1958, los Gobiernos de los EE. UU. y del Reino Unido firmaron el Acuerdo de Defensa Mutua, que contemplaba el intercambio de información entre ambos países, así como la colaboración en el desarrollo de armas nucleares al margen tanto de la OTAN como de la futura UE. Recientemente, el presidente Boris Johnson ha anunciado la intención de aumentar su arsenal nuclear un 40 %, hasta las 260 ojivas nucleares, poniendo de esta manera fin a la reducción que se venía desarrollando tras el final de la Guerra Fría⁵.

En lo que respecta al desarrollo de la capacidad nuclear francesa, en 1960 Francia se convirtió en el cuarto país en realizar con éxito pruebas nucleares y desarrollar su propio programa nuclear, Force de Frappe. La falta de apoyo de los EE. UU. en sus conflictos

⁴ U.S. Atomic Energy Commission (1946), Chapter 724 «For the development and control of atomic energy», Sec. 10. (a). (1) «Control of Information» p. 766. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/79th-congress/session-2/c79s2ch724.pdf> (Fecha de consulta: 3/12/2020).

⁵ SALAZAR, I «Reino Unido aumentará su arsenal nuclear en un 40 %», ABC, 2021. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-reino-unido-aumentara-arsenal-nuclear-40-por-ciento-202103161350_noticia.ht

coloniales hizo ver a los dirigentes franceses que, en lo que respecta a los asuntos nacionales, no podrían contar con la disuasión nuclear norteamericana. Además, la falta de apoyo estadounidense durante las fases de desarrollo, como sí habían hecho con el programa británico, puso de manifiesto la necesidad francesa de contar con su propio programa nuclear, que velase por sus propios intereses frente al estallido de un conflicto entre EE. UU. y la URSS y que le dotase de capacidad de disuasión frente a la amenaza soviética. Conviene destacar que la doctrina de los «intereses vitales» es una doctrina claramente defensiva, basada en la disuasión a través de la represalia, que afirma que Francia únicamente utilizaría su armamento nuclear si se viesan amenazados sus «intereses vitales»⁶. Llegada esa situación, Francia daría un «último aviso», consistente en el lanzamiento de una sola bomba nuclear; es decir, Francia en ningún caso iniciaría un ataque nuclear⁷. La capacidad nuclear francesa no está dimensionada para ganar un hipotético conflicto nuclear, sino para no perderlo⁸, asegurándose causar un daño tal a su agresor que le haga plantearse la conveniencia de iniciar las hostilidades⁹ por miedo a las consecuencias, lo que supone un claro ejemplo de la escuela de la «sencillez», la cual considera que solamente con la existencia del riesgo de destrucción basta para disuadir¹⁰.

Tras analizar las capacidades nucleares de sus dos únicos miembros con dicha capacidad posibilidad, podemos atrevernos a afirmar, sin embargo, que, durante todo este tiempo, en ningún momento la UE en su conjunto ha gozado de dicha capacidad. Además, en los últimos años, se han producido una serie de acontecimientos que han marcado un cambio en esa situación internacional y que podrían tener un gran impacto en los efectos de la disuasión extendida de la OTAN, que durante años parecía proteger a la UE. En primer lugar, la existencia de países miembros de la UE no pertenecientes a la OTAN que se encontrarían fuera de este paraguas nuclear: Irlanda, Suecia, Finlandia, Chipre, Austria y Malta. En segundo lugar, el desarrollo de la Política Exterior y de

⁶ BUZAN, B. *Introducción a los estudios estratégicos. Tecnología militar y relaciones internacionales*. Madrid: Ediciones Ejército 1991, p. 191.

⁷ MOSCA, L. «Francia, con su “fuerza de disuasión”, y la OTAN en el contexto geoestratégico pasado y presente», *Pressenza*, 2020. Disponible en: <https://www.pressenza.com/es/2020/07/francia-con-su-fuerza-de-disuasion-y-la-otan-en-el-contexto-geoestrategico-pasado-y-presente/> (Fecha de consulta: 14/1/2021).

⁸ MATEOS NAVARRO, I. «El poder nuclear que protege a Europa», *CISDE Observatorio*, 2020. Disponible en: <https://observatorio.cisde.es/actualidad/el-poder-nuclear-que-protege-europa/> (Fecha de consulta: 14/1/2021).

⁹ BASSETS, M., *op. cit.*

¹⁰ BUZAN, B., *op. cit.*

Seguridad Común, recogida en el Tratado de la Unión Europea de 2008, y el lanzamiento de la Estrategia Global de Seguridad de la UE (2016), en el que se abogaba por un desarrollo de las capacidades de defensa propias de la UE, materializada por ejemplo en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Finalmente, el cambio en la política exterior de los EE. UU. tras las victorias de Donald Trump puso de manifiesto que Europa no era una de sus prioridades a defender y que dichos países, además, debían tener una mayor contribución económica en cuestiones de defensa, ya que los EE. UU. no podían seguir pagando su defensa¹¹, instando además a la UE a cambiar su reciente Plan de Defensa basado en el desarrollo de tecnología europea¹². Cabe señalar que ni en el Tratado de la Unión Europea ni en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en los que se define la Política Exterior y de Seguridad Común, se hace siquiera mención a su defensa o disuasión nuclear.

A todos los riesgos anteriormente descritos hay que añadir que la salida tanto de EE. UU. y de Rusia del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF, por sus siglas en inglés)¹³ amenaza la seguridad de la Unión Europea¹⁴. La finalización de dicho tratado podría traer consigo una nueva carrera armamentística en la que Europa se convirtiese en un campo de batalla entre ambas superpotencias, hecho que comenzó a suceder en 2016 con el despliegue de misiles en Kaliningrado¹⁵ y continuó con los escudos antimisiles de Rumanía¹⁶ y Polonia¹⁷ y los recientes despliegues de tropas de la OTAN

¹¹ «Donald Trump: “La Unión Europea debe pagar mucho más en defensa”», *Vozpopuli*, 2018. Disponible en: https://www.vozpopuli.com/internacional/Donald-Trump-Union-Europea-defensa_0_1144085672.html. (Fecha de consulta: 16/12/2020).

¹² DE MIGUEL, B. «EEUU da un ultimátum a Europa para que rectifique su plan de defensa», *El País*, 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/06/01/actualidad/1559389670_532613.html. (Fecha de consulta: 16/12/2020).

¹³ CAMPOS ROBLES, M. «El Final del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF)», *Global Strategy Reports*, 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-final-del-tratado-de-fuerzas-nucleares-de-alcance-intermedio-tratado-inf/>. (Fecha de consulta: 17/12/2020).

¹⁴ CASTRO TORRES, J. I. *Del Tratado INF al START. ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación*. IEEE, 2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf

¹⁵ «El mapa que explica por qué Europa y la OTAN están preocupados por el despliegue de misiles nucleares de Rusia en Kaliningrado», BBC, 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38086908>. (Fecha de consulta: 16/12/2020).

¹⁶ VALERO, C. «La OTAN culmina el escudo antimisiles en Rumanía pese a las protestas de Rusia», *El Mundo*, 12 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/05/12/5734ad29468aeb17278b456d.html>

¹⁷ «EEUU inicia en Polonia la construcción de tercera fase del escudo antimisiles», EFE, 13 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/usa/politica/eeuu-inicia-en-polonia-la-construccion-de-tercera-fase-del-escudo-antimisiles/50000105-2925285>

en los países Bálticos, enmarcados en la operación eFP, y en Polonia en 2017¹⁸, o el despliegue de la policía aérea del Báltico, dando la sensación permanente a la población europea de que la disuasión extendida de los EE. UU. (a través de la OTAN) genera una sensación mayor de amenaza que de seguridad¹⁹.

El *brexít* y sus implicaciones para la defensa nuclear europea y su política exterior

Dada la actual situación, hay quienes podrían plantear la necesidad de que la UE desarrollase su propio programa nuclear independiente para así aumentar su capacidad de disuasión frente a posibles amenazas exteriores. El desarrollo de esta capacidad podría al mismo tiempo darle mayor relevancia en el panorama internacional, al aumentar su independencia en la toma de decisiones y pasar a jugar un papel más relevante en el panorama internacional, uno de los principales objetivos de la UE desde que viene desarrollando su propia política exterior. Sin embargo, esta hipotética situación planteada está muy lejos de poder realizarse.

En el nuevo panorama normativo europeo podríamos asumir que el desarrollo de esta capacidad nuclear europea podría enmarcarse en la PESC (Política Europea de Seguridad Común). Según la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016, el refuerzo de la seguridad y la defensa y el refuerzo de la gobernanza mundial sobre la base del derecho internacional serían dos de las cinco prioridades para la PESC²⁰. Además, el artículo 24.1 TUE establece que «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común». Conviene hacer estas apreciaciones e identificar que el posible desarrollo de un programa nuclear se encuadraría dentro de la «política exterior» y no de las «relaciones exteriores» de la UE, ya que el proceso de toma de decisiones en este ámbito sigue estando diferenciado:

¹⁸ «Qué busca la OTAN con el mayor despliegue militar de EE. UU. en Europa desde el fin de la Guerra Fría (y por qué Rusia lo considera una amenaza)», BBC, 14 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38610542>

¹⁹ BUZAN, B., *op. cit.*

²⁰ FERNÁNDEZ SOLA, N. «La Política Exterior de la Unión Europea». En: Ares, C.; Bouza, L. (eds.), *Política de la Unión Europea: crisis y continuidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) 2019, p. 378.

supranacional en el caso relaciones exteriores e intergubernamental en el de política exterior.

Como conclusión, podríamos afirmar que, en lo relativo a la PESC, los Estados miembros no han realizado el traspaso de competencias a la UE, por lo que la «política exterior» sigue dependiendo de la voluntad de los Estados y, lo que es más importante, las decisiones deben ser tomadas por unanimidad²¹. Para evitar el bloqueo en la toma de decisiones en lo referente a la PESC, el artículo 31.1 del TUE prevé la figura de la «abstención constructiva», la cual permite al Estado o Estados que se opongan a la decisión quedar al margen, pero continuar a los demás, no considerándose obligado a la aplicación de la decisión, aunque sea vinculante para la UE²². Finalmente, cabría también destacar que el Tratado de Lisboa (2009), en su artículo 47, dotó de personalidad jurídica internacional única a la UE.

Una vez realizado el encuadre normativo en el cual nos moveríamos en el supuesto desarrollo de un programa nuclear europeo y cómo se deberían adoptar las decisiones, pasaremos a analizar las diferentes sensibilidades de los Estados miembros y de la UE en general en torno al asunto nuclear. En primer lugar, cabría destacar el compromiso de la UE con la no proliferación de armas de destrucción masiva y con la aplicación plena, completa y efectiva del TNP²³. Además, en la actualidad, hay tres Estados miembros (Irlanda, Austria y Malta) que han firmado el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (TPAN). Si bien ninguno de los tres es miembro de la OTAN, por lo que no participan en su Nuclear Planning Group (NPG) ni pueden condicionar su postura, como miembros de pleno derecho de la UE, su adhesión a este tratado supone una fuerte división en el seno de la UE. De esta manera, podemos ver cómo, si bien en la UE hay una visión común en lo referente a la no proliferación (todos los Estados miembros son firmantes de ese tratado), no hay una visión común en lo referente a la disuasión, ya que, si bien Francia es uno de los cinco países nucleares reconocidos en el TNP y aboga por la disuasión nuclear en su doctrina de defensa, hoy en día hay tres Estados miembros firmantes del TPAN. El informe sobre la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de ADM (2018) es un claro ejemplo del carácter intergubernamental de la política nuclear,

²¹ FERNÁNDEZ SOLA, N., *op. cit.*

²² FERNÁNDEZ SOLA, N., *op. cit.*

²³ Informe anual de situación sobre la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva (2018), 14 de junio de 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:202:FULL&from=EN>. (Fecha de consulta: 16/1/2021).

ya que solo hace mención de aquellos aspectos en los que hay unanimidad (TNP y Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares TPCEN, que todos los países, incluida Francia, han firmado), pero no hace ninguna mención al TPAN, tan solo firmado por tres Estados.

Como acabamos de ver, en la actualidad existe un consenso total de la UE en lo que respecta a la no proliferación, por lo que resulta muy complicado pensar que se produjese un cambio en esta posición que apoyase el desarrollo nuclear europeo. Pero, además, como vimos anteriormente, estas decisiones deberían ser tomadas por unanimidad en el ámbito de la PESC. A todas luces, Irlanda, Malta y Austria, como firmantes del TPAN, se opondrían a dicha postura. A pesar de la existencia de la abstención constructiva, se considera poco probable que decidiesen adoptar esta postura, ya que ambas decisiones son completamente contrarias.

En 2016, como reconocía la alta representante en el prólogo de la Estrategia Global de la UE EUGS, «la propia existencia de nuestra Unión está en entredicho». Con estas palabras, la alta representante no solo se refería al panorama internacional, sino al europeo, donde afloraban movimientos euroescépticos y populistas como el ya finalizado del *brexit*, así como en Francia o países recientemente incorporados como Hungría y Polonia. Desarrollar un debate en una materia tan sensible y con tanta carga política en todos los países y en el que, como ya se ha visto, no hay unanimidad de opiniones, podría aumentar la propagación de los movimientos euroescépticos, mostrando una imagen de debilidad interior, lo cual afectaría muy negativamente a la imagen exterior de la UE, perdiendo de esta manera gran parte del peso internacional conseguido durante décadas.

Una vez analizados los inconvenientes internos europeos para el desarrollo de un programa nuclear propio, pasaremos a analizar dicha situación desde el panorama internacional. El Tratado de No Proliferación (TNP) entró en vigor en 1970 y, actualmente, lo integran 190 países (tan solo no ha sido firmado por India, Israel, Pakistán y Sudán del Sur; Corea del Norte, por su parte, se retiró en 2003). Según este tratado, solo los cinco países que habían desarrollado su programa nuclear antes de 1967 pueden ser considerados Estados Nuclearmente Armados (NWS, por sus siglas en inglés). Estos son EE. UU., Rusia, Reino Unido, Francia y China, siendo además los cinco países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU. El resto de países tendrían la consideración de Estados No Nuclearmente Armados (NNWS, por sus siglas en

inglés). Según el artículo 1 del TNP, los NWS se comprometen a no traspasar a nadie armas nucleares ni el control sobre tales armas, y a no ayudar o inducir a ningún NNWS a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares ni el control de tales armas. Por su parte, el artículo 2 indica que los NNWS se comprometen a no recibir de nadie ni armas nucleares ni el control sobre tales armas; a no fabricar ni adquirir de otra manera tales armas y a no recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares²⁴. Los términos en que está redactado el TNP nos podrían llevar al debate sobre la legalidad internacional de la UE y su reconocimiento como actor nivel internacional. Ya en 2010, en la Asamblea General de Naciones Unidas, al presentarse un proyecto de resolución sobre la participación de la UE en los trabajos de dicha Asamblea, muchos Estados se oponían esgrimiendo que «la demanda de reconocer formalmente la excepcionalidad de la representación europea cuestionaba el principio de la igualdad soberana» y que «la demanda de reconocer a la UE como un actor internacional cuestionaba la arraigada norma de que los únicos sujetos de las relaciones internacionales son los Estados»²⁵. A este respecto, cabe destacar que el TNP siempre hace referencia a los Estados, mientras que la UE no es considerado como tal y no tiene capacidad de voto (solamente de observador plus).

Sin embargo, la sola idea de que la UE intentase desarrollar su propio programa nuclear aprovechando resquicios lingüísticos del TNP tendría unas consecuencias a nivel internacional terribles tanto para sus Estados miembros como para la propia UE, por lo que es más que probable que ninguno de ellos votase positivamente en el marco comunitario. En primer lugar, los Estados miembros, como firmantes del TNP, y Estados miembros de la UE que desarrollasen un programa nuclear al margen del TNP, podrían tener consecuencias legales y diplomáticas a nivel internacional. En segundo lugar, conociendo su firme voluntad para ser considerada un actor de relevancia y vistos los «problemas» que tuvo recientemente la UE en lo que respecta a su reconocimiento a nivel internacional, sus esfuerzos se basan en ser reconocida por cada vez más Estados como un interlocutor legítimo.

²⁴ Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, firmado en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968 y que entró en vigor el 5 de marzo de 1970.

²⁵ BARBÉ IZUEL, E. «La Unión Europea en las relaciones internacionales. Debates para el análisis». En: Barbé Izuel, E. (ed.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, pp. 23-24.

En la actualidad, esos esfuerzos pasan por convertirse en una potencia normativa, fomentando un orden internacional que esté basado en valores universales, además de como potencia civil, utilizando instrumentos no militares²⁶. Al desarrollar su propio programa nuclear estaría menoscabando su autoridad tanto como potencia normativa como civil (al considerarse la capacidad nuclear como máximo exponente de potencial militar), al tiempo que aumentaría la incoherencia de su discurso, al defender al mismo tiempo el respeto de la legalidad internacional e incumplir el TNP, un tratado internacional que cuenta con un amplísimo respaldo al estar ratificado por más de 190 países en la actualidad. Todo esto dañaría su imagen al exterior y muy probablemente su reconocimiento por parte de muchos otros Estados. Si bien ganaría relevancia internacional por estar respaldada por un programa nuclear, debería cambiar radicalmente la agenda diplomática seguida hasta ahora, basada en el *soft power* y el multiculturalismo. Pasar de ganar su reconocimiento como actor internacional por ser una potencia normativa y civil, a ser una potencia militar respaldada por el arma nuclear.

El análisis de las repercusiones tanto internas como para las relaciones internacionales de la UE que podría tener el desarrollo de un programa nuclear propio nos muestra que serían muy negativas y supondrían un cambio radical en su agenda diplomática. Es por ello por lo que se considera que, de existir alguna voluntad de disuasión nuclear europea como tal, pase por hacer extensible la capacidad francesa no solo a sus «intereses vitales» sino también a los comunitarios, debiéndose negociar en el futuro las condiciones y su materialización.

La necesidad de armamento nuclear para la defensa de la UE y de sus intereses

Una vez comprobado desde un punto legal y diplomático las posibilidades y consecuencias que el desarrollo de un programa nuclear propio tendría para la UE, vamos a analizar si el desarrollo de este programa nuclear serviría realmente como disuasión o si, por el contrario, aumentaría la amenaza de recibir un ataque nuclear por el mero hecho de estar en posesión de armamento nuclear.

De todos los países nucleares anteriormente descritos, podríamos asumir que el único que en la actualidad podría suponer una amenaza para la UE es Rusia, por dos motivos

²⁶ BARBÉ IZUEL, E., *op. cit.*

principalmente. El principal es el despliegue de armamento nuclear estadounidense en países de la UE y los recientes despliegues de tropas estadounidenses en Polonia y de tropas de la OTAN en los países bálticos, motivo por el cual Rusia podría sentirse amenazada. A pesar de no ser en ningún caso dichos despliegues bajo «paraguas» UE sino OTAN, la respuesta rusa sobre alguno de estos países activaría la cláusula de defensa establecida en el artículo 42.7 del TUE, obligando al resto de países a asistir y ayudar, e incluso, como recoge el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, reconociendo el derecho de legítima defensa en caso de ataque armado. El otro motivo ha sido la reciente expansión de la UE entre los países del antiguo Pacto de Varsovia (Rumania, Polonia, Hungría, etc.), e incluso entre antiguos miembros de la URSS (Letonia, Estonia, Lituania), eliminando de esta manera la barrera de países satélite que la URSS había creado para aislarse de Occidente debido a la sensación de inseguridad proveniente de su geografía que dificultaba su defensa²⁷: grandes llanuras sin obstáculos naturales^{28,29} que permitieron a las tropas enemigas llegar a las proximidades de Moscú dos veces en aproximadamente 130 años (las tropas francesas de Napoleón, en 1812, y el Ejército nazi de Hitler, en 1942). La proximidad de las fronteras comunitarias a las rusas provocada por la eliminación de esta zona de seguridad creada por la URSS podría incrementar la sensación de amenaza por parte de Rusia. Un claro ejemplo fue la intervención rusa en la península de Crimea ante los movimientos proeuropeos del Gobierno ucraniano. Aun así, la dependencia energética europea de Rusia le dota de una poderosa herramienta de presión blanda sin la que tener que recurrir a un ataque nuclear sobre territorio europeo. Esta línea argumental es defendida por Kennan, quien no considera que en los planes rusos se encuentre atacar a Occidente³⁰ y que la Rusia postsoviética ya no representa una amenaza para Occidente³¹. Esta opción le supondría muchísimos más beneficios que un hipotético ataque nuclear sin sufrir el desgaste internacional de iniciar un ataque.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que la principal amenaza nuclear rusa sobre la UE viene derivada no del armamento nuclear francés o de las políticas europeas, sino

²⁷ PARDO DE SANTAYANA GÓMEZ DE OLEA, J. M. *Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2017, p. 6. (Fecha de consulta: 24/2/2021).

²⁸ MORALES HERNÁNDEZ, J. *Rusia en el análisis geopolítico occidental: entre Mackinder y Kennan*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2018, p. 12. (Fecha de consulta: 24/2/2021).

²⁹ PARDO DE SANTAYANA GÓMEZ DE OLEA, J. M., *op. cit.*

³⁰ MORALES HERNÁNDEZ, J., *op. cit.*, p. 13.

³¹ MORALES HERNÁNDEZ, J., *op. cit.*, p. 16.

del despliegue nuclear estadounidense en suelo europeo. En gran medida, la retirada de dicho armamento aumentaría el nivel de seguridad europeo.

Es este motivo el que nos lleva a considerar que el desarrollo de un programa nuclear europeo propio, en lugar de aumentar la disuasión, aumentaría el nivel de percepción de amenaza de Rusia, lo que nos podría conducir a otra nueva carrera armamentística entre ambos países³², como ya ocurrió y está ocurriendo con los Estados Unidos y con Corea del Norte. Cabe recordar que, en la actualidad, tres países europeos son frontera terrestre con Rusia: Finlandia, Estonia y Letonia, por lo que la presencia de armamento nuclear europeo a bien seguro podría propiciar una escalada de la fuerza entre ambos países.

Conclusiones

Como hemos podido analizar anteriormente, durante décadas la disuasión nuclear europea estuvo supuestamente basada principalmente en la disuasión extendida suministrada por los EE. UU. Sin embargo, este «paraguas nuclear estadounidense» suponía más un riesgo para los países europeos que una protección. Además, el deterioro de las relaciones entre la UE y los EE. UU. durante el mandato de Donald Trump no ha hecho más que disminuir, aún más si cabe, la protección suministrada por los EE. UU. Por otro lado, la salida del Reino Unido de la UE ha dejado a Francia como única potencia nuclear en un momento en el que se estaba volviendo a producir una escalada armamentística entre EE. UU. y Rusia con el territorio comunitario como tablero de juego (debido al despliegue de ojivas nucleares en países de la UE por sus compromisos como Estados miembros de la OTAN), que nos podría recordar a la producida durante la Guerra Fría. Ante la posibilidad de un hipotético ataque a un país comunitario, y debido a la sensación de que actualmente la UE cuenta con la menor capacidad de disuasión por las amenazas del presidente Trump a la UE por desarrollar sus programas de armamento en el marco de la PESCO, es el momento de plantearse por dónde podría pasar el futuro de la disuasión nuclear europea. La victoria de Joe Biden en noviembre abre un nuevo panorama a las relaciones EE. UU.-UE, como ponen

³² MORALES HERNÁNDEZ, J., *op. cit.*, p. 16.

de manifiesto sus recientes declaraciones de intenciones para revitalizar la alianza³³. Sin embargo, los futuros acontecimientos determinarán si realmente se produce tal acercamiento entre ambos o, por el contrario, se continúa con la distancia marcada por Trump.

Una vez analizadas todas las posibilidades existentes en este trabajo, podríamos asegurar que la mejor opción para la UE pasa por profundizar en la línea expuesta por el presidente francés y mantener a Francia como única potencia nuclear introduciendo los «intereses vitales» europeos dentro del paraguas francés, en los términos propuestos por el presidente Macron, debiendo dilucidar en el futuro los términos de dicho pacto dejando de depender de la disuasión extendida proporcionado por los EE. UU.

Si bien la mejor opción en términos teóricos pasaría por desarrollar un programa nuclear europeo propio que aumentase la credibilidad de la disuasión europea, como se ha analizado en el presente documento esta opción no es viable. En primer lugar, en ningún caso se podría llegar a una unanimidad necesaria para la adopción de medidas en lo que se refiere a la PESC. La firma del TPN por parte de Irlanda, Austria y Malta imposibilitarían esta opción. Además, esto podría alentar los movimientos euroescépticos en determinados países, afectando negativamente a su cohesión y debilitando su posición en el panorama internacional. Al mismo tiempo, la vulneración del TPN, firmado por todos los Estados miembros, restaría credibilidad a la UE y la alejaría de continuar siendo una potencia normativa y civil como venía pretendiendo ser hasta ahora, pasando a convertirse en una potencia militar.

El hecho de salir de la disuasión extendida estadounidense y depender de la disuasión extendida francesa supondría un aumento de la seguridad de los países comunitarios. Como hemos analizado, la principal amenaza nuclear para la UE proviene de Rusia, viéndose esta situación agravada por la presencia de armamento nuclear estadounidense en suelo de Estados miembros, lo que aumenta la sensación de vulnerabilidad rusa y convierte a dichos Estados miembros en un objetivo principal ruso. Además, la retirada de dicho armamento de suelo comunitario a buen seguro mejoraría las relaciones políticas con Rusia, al disminuir su sensación de vulnerabilidad, y

³³ «Biden declara a los líderes de la UE su intención de “revitalizar” la alianza», *Expansión*, 26 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/politica/2021/03/26/605d5481e5fdea34198b45c3.html>

permitiría a Rusia emplear otras herramientas menos agresivas con la UE en caso de deterioro de las relaciones, como podrían ser las económicas o las energéticas.

*Diego Andrés Frías**
Capitán de Ingenieros del ET

69/2021

7 de junio de 2021

Ying Ying Fu*

Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos y China desde la perspectiva china

Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos y China desde la perspectiva china

Resumen:

Este año de 2021 se celebra el quincuagésimo aniversario de la diplomacia del ping-pong entre Estados Unidos y China. 2021 representa también una relación intensa entre los dos países en el contexto de la guerra comercial y la guerra tecnológica (5G, ciberseguridad, inteligencia artificial, etc.) dirigidas por el Gobierno de Donald Trump. Como la mayor economía del mundo y la segunda en términos nominales, Estados Unidos y China compiten en varios frentes. Los dos Gobiernos interpretan las relaciones internacionales entre ambos de una manera diferente: el Gobierno estadounidense posiciona a China como un rival estratégico, como un competidor, mientras que el Gobierno chino ve a Estados Unidos como un posible aliado estratégico, destacando la posibilidad de un *win-win* (en chino: 共赢; pinyin: gong ying) basado en la cooperación. Los investigadores chinos analizan las relaciones de Estados Unidos y China desde una perspectiva positiva, aunque existen diferencias radicales como el sistema político o el valor, es decir, los principios éticos, entre ellos. Los analistas chinos también muestran opiniones diferentes respecto a la amenaza del ascenso de China, como una nueva Guerra Fría y un *decoupling* económico. Sin embargo, tras analizar las causas principales que se encuentran detrás de la competencia entre ambos países y las relaciones complejas entre China y Estados Unidos, consideran que sigue habiendo posibilidades de llegar a un estado de cooperación en dichas relaciones.

Palabras clave:

Competencia, cooperación, nueva Guerra Fría, China, Estados Unidos.

***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.

Competition and Cooperation in US-China Relations from a Chinese Perspective

Abstract:

This year 2021 celebrates the 50th anniversary of Ping-Pong diplomacy between the United States and China. 2021 also marks an intense relationship between the two countries in the context of the trade war and the technology war (5G, cybersecurity, artificial intelligence, etc.) led by the Donald Trump administration.

As the world's largest economy and the second largest in nominal terms, the US and China are in competition on several fronts. The two governments understand international relations between the two in different ways: the US government positions China as a strategic rival, as a competitor, while the Chinese government sees the US as a potential strategic ally, stressing the possibility of a win-win (Chinese: 共赢, pinyin: gong ying) based on cooperation.

Chinese researchers examine US-China relations from a positive perspective, although there are radical differences such as political system or value, i.e., ethical principles, between them. Chinese analysts also hold different views on the threat of China's rise as a new Cold War and economic decoupling. However, after analysing the main reasons behind the competition between the two countries and the complex relations between China and the United States, they believe that there is still potential for a cooperative state of relations between the two countries.

Keywords:

Competition, cooperation, new Cold War, China, United States.

Introducción

En 2021 se celebra el aniversario de los cincuenta años de la diplomacia del ping-pong (en chino: 乒乓外交; pinyin: ping pang wai jiao) entre Estados Unidos y China. Hace cincuenta años, las delegaciones estadounidenses de ping-pong se reunieron con delegados chinos durante la participación de China en el Campeonato Mundial de Tenis de Mesa en Japón en 1971. Un año después, las delegaciones chinas de ping-pong visitaron Estados Unidos. Así se abrió una ventana de contactos y se iniciaron nuevas relaciones diplomáticas. La visita oficial del presidente Richard Nixon a China, en 1972, sirvió para establecer oficialmente relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y China dentro del enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría (figura 1)¹.



Figura 1. Mao Zedong recibió a Richard Nixon en 1972. Fuente. People's CN. Disponible en: <http://world.people.com.cn/GB/8212/142261/>

El Shanghai Communiqué (en chino: 上海公报; pinyin: shanghai gong bao)² de 1972 afirma que ambas partes se comprometen a respetar los Cinco Principios de

¹ 杨洁篪(2021-04-29).以史鉴今，面向未来，把握中美关系正确方向.人民日报,006.

² Three Joint Communiqués incluyen el Shanghai Communiqué (1972), el Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations (1979), el August 17th Communiqué (1982). Embassy of the People's Republic of China in the United States of America. Disponible en: <http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zywj/lhgb/t705065.htm>

Coexistencia Pacífica (en chino: 和平共处五项原则; pinyin: heping gongchu wuxiang yuanze)³, manteniendo las diferencias del sistema social y de política exterior de ambos países. Tras el Shanghai Communiqué (1972), se firmaron el Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations (1979) y el August 17th Communiqué (1982), que establece las pautas básicas de funcionamiento en la relación entre Estados Unidos y China.

El estado normal de las relaciones ha sido de coexistencia de competencia y cooperación durante cincuenta años⁴. Cuando las relaciones se inclinan hacia el lado de la competencia, debido a los equilibrios entre poder nacional y política exterior, la balanza se inclina hacia el otro lado tensionando los acuerdos de cooperación. Por ejemplo, durante la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán (1995-1996), los atentados del 11 de septiembre de 2001, las relaciones sufrieron un desgaste durante los Gobiernos de Barack Obama y de Donald Trump. Los analistas chinos, que poseen una perspectiva positiva, hacen énfasis en estos casos sobre los puntos de cooperación entre ambas partes. Por el contrario, los investigadores estadounidenses analizan China desde una perspectiva negativa, sobre todo enfatizando en la amenaza del ascenso de China en el contexto global⁵.

Para facilitar la vuelta a la normalidad en las relaciones de Estados Unidos y China, no hay que obviar las divergencias entre ambos países. A continuación, haremos una revisión del desarrollo de dichas relaciones en los últimos cincuenta años, resumiendo las causas directas de esas difíciles relaciones, para concluir con las posibilidades de cooperación mutua que existen desde la perspectiva de China. Las referencias y fuentes

³ 和平共处五项原则: 互相尊重领土主权 (在亚非会议上改为互相尊重主权和领土完整)、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠 (在中印、中缅联合声明中改为平等互利) 和和平共处 ('Mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty; mutual non-aggression; mutual non-interference in each other's internal affairs; equality and mutual benefit, and peaceful co-existing. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China'). Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8987.shtml#:~:text=12%E6%9C%8831%E6%97%A5%E5%91%A8%E6%81%A9%E6%9D%A5,%E9%97%B4%E7%9A%84%E9%80%9A%E5%95%86%E5%92%8C%E4%BA%A4%E9%80%9A

⁴ 陈永龙.(2009). 变“非敌非友”为相对平等的合作伙伴关系. 国际问题研究 (01),4. doi: CNKI:SUN:GJWY.0.2009-01-007. ('Cambiar «no enemigos y no amigos» en una sociedad relativamente igualitaria')

⁵ 赵明昊.(2018).“竞争”与中美关系的当前态势. 战略决策研究 (02),47-55+106-107. doi: CNKI:SUN:ZLJC.0.2018-02-006. ('La «competencia» y el estado actual de las relaciones entre China y EE. UU.')

principales en chino provienen de los análisis de investigadores chinos del CNKI y Wanfang Data⁶, así como las ideas de los portavoces del Ministerio de Asuntos Exteriores⁷, las opiniones de las prensas oficiales⁸, entre otras.

Las divergencias entre China y Estados Unidos

Como hemos señalado anteriormente, cuando el Gobierno chino trata de las relaciones con Estados Unidos, declara el principio de «buscar un terreno común, dejando a un lado las diferencias» (chino: 求同存异; pinyin: qiu tong cun yi). En este sentido, cabe mencionar tres importantes diferencias que se dan entre los dos países. En primer lugar, el modelo de desarrollo económico. La economía socialista china está dirigida por el Gobierno central, y la economía estadounidense funciona como una economía abierta de carácter liberal. Esto supone que Estados Unidos pone menos atención a la protección de sus empresas nativas de lo que lo viene haciendo el Gobierno chino desde hace décadas. Sin embargo, al alcanzar China un poder económico mundial, Estados Unidos siente una evidente amenaza.

En segundo lugar, hay que considerar los aspectos éticos. Estados Unidos preconiza la libertad individual, mientras que China favorece el colectivismo. Tradicionalmente, en China se proclama que es necesario sacrificar la libertad de prensa y de movimiento de las minorías a fin de proteger el interés común de la colectividad. Una cuestión que, vista desde Estados Unidos, provoca una gran preocupación cuando se consideran la democracia y los derechos humanos, sobre todo en lo que concierne a las etnias chinas minoritarias y a la autonomía regional.

En tercer lugar, la asimetría de conocimiento entre los dos países. Con el ascenso del poder nacional de China en el contexto internacional y con la mayor participación de China en los asuntos internacionales, especialmente bajo el mandato de Xi Jinping, existen políticos en Estados Unidos que consideran que el país va declinando en términos del poder nacional y de influencia internacional, especialmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la crisis financiera de 2008 y el mandato de

⁶ Son bases de datos: CNKI. Disponible en: <https://oversea.cnki.net/index/>. Wanfang Data. Disponible en: <https://www.wanfangdata.com.cn/index.html>

⁷ Los portavoces son Hua Chunying, Wang Wenbin y Zhao Lijian. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/

⁸ People's Daily. Disponible en: <http://www.people.com.cn/>. Xinhua News Agency. Disponible en: <http://www.xinhuanet.com/>

Donald Trump, concluyendo que China podría sustituir la posición dominante que disfruta Estados Unidos. Asimismo, existen políticos en Estados Unidos que consideran a China como una segunda Unión Soviética⁹.

Respecto al principio de «buscar un terreno común dejando a un lado las diferencias» (chino: 求同存异; pinyin: qiu tong cun yi) propuesto por el Gobierno chino, se trata de una idea que refleja la mentalidad tradicional de China en cuanto a conducir las relaciones (chino: 关系; pinyin: guan xi) internacionales. A los chinos no les gusta rechazar a los demás ni poner opiniones contrarias de forma directa en las relaciones con otros. Es una característica de la cortesía china. Por eso, se busca encontrar puntos comunes con los demás a fin de crear lazos de amistad y abrir espacios de cooperación.

En los años noventa del siglo pasado, el presidente Jiang Zemin, con respecto a Estados Unidos, propuso en su día el principio de «aumentar la confianza, reducir los problemas, desarrollar la cooperación y no la confrontación» (en chino: 增加信任, 减少麻烦, 发展合作, 不搞对抗)¹⁰; mediante el objetivo de «establecer una asociación estratégica constructiva entre China y Estados Unidos para el siglo XXI» (chino: 建立面向21世纪的中美建设性战略伙伴关系)¹¹.

El presidente Xi Jinping, por su parte, plantea las nuevas relaciones con Estados Unidos en un esquema «sin conflicto, sin confrontación, con respeto mutuo y cooperación de beneficio mutuo»¹². Unos principios que se basan en la búsqueda del interés común con Estados Unidos.

Sin embargo, el comportamiento de Estados Unidos muestra unas formas diferentes de China. Por un lado, el Gobierno de Donald Trump definió a China como el primer

⁹ 王缉思(2021-02-04).华盛顿处理对华关系, 须看到中美三个差异.环球时报,014; 张家栋(2021-04-15).认清影响中美关系的三大因素.环球时报,015. ('Washington debe ver tres diferencias entre China y Estados Unidos en el manejo de las relaciones con China')

¹⁰ Página oficial de People's CN. Disponible en: <http://world.people.com.cn/GB/8212/142261/>

¹¹ Intentos de establecer una asociación estratégica constructiva entre China y Estados Unidos para el siglo XXI, *People's Daily*. Disponible en: <http://www.people.com.cn/9806/18/current/newfiles/a1010.html>

¹² 习近平构建中美新型大国关系的政治智慧. ('La sabiduría política de Xi Jinping al construir un nuevo tipo de relación chino-estadounidense entre las principales potencias'). Disponible en: http://www.gstheory.cn/lqikan/2019-06/24/c_1124664986.htm. 王宾 & 许可(2021-02-08).推动中美关系健康稳定向前发展.新华每日电讯,003. ('Promover el desarrollo saludable y estable de las relaciones entre China y EE. UU.')

competidor estratégico del mundo, y el Gobierno de Joe Biden considera a China como el «most serious competitor»¹³. Estados Unidos hace hincapié en la solución de problemas específicos, mientras que China destaca la importancia de mantener unos principios generales en la relación común. Así, Estados Unidos se centra en la estructura del sistema político volviendo la vista a la Guerra Fría, enfatizando los derechos humanos de etnias minoritarias o la política regional en Hong-Kong, tratando de que ambas partes tomen medidas viables para solucionar las divergencias de estos problemas específicos en lugar de «esconder» las diferencias y abrir espacios de entendimiento mutuo¹⁴.

Las explicaciones convencionales de la competencia entre China y Estados Unidos

En el mandato de Joe Biden se enfatiza más la competencia que la cooperación. La causa se debe a que la diferencia de poder nacional entre ambos países disminuye año a año; lo que significa que la política de «contención» promovida por Estados Unidos no consigue, desde su punto de vista, los resultados esperados. El producto interior bruto nominal (PIBN) de China en 2019 alcanzó los 14,4 billones dólares; es decir, el 66 % del PIBN estadounidense. Sin embargo, la competencia entre ambos se expande al campo comercial, sobre todo en lo que compete a la tecnología. El desarrollo del sector de semiconductores de China reta al liderazgo de Estados Unidos en el campo de la tecnología. Esta fue la causa de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno estadounidense para limitar la entrada de productos tecnológicos de Huawei en 2019¹⁵. Además, el sentimiento popular contra China, fomentado en Estados Unidos por Donald Trump, se ha ido incrementando y se va consolidando en el tiempo. Tal opinión negativa de los estadounidenses hacia China, que era del 29 % en 2006, llegó al 73 % en 2019. Solo en el año 2019 mostró un aumento del 13 %¹⁶.

¹³ 中国是美国“最严峻的竞争对手”？外交部回应. (‘¿China es el «competidor más severo» de Estados Unidos? El Ministerio de Relaciones Exteriores respondió’). Disponible en: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1690844370437954328&wfr=spider&for=pc>

¹⁴ 王缉思 | 相互了解能缓解中美矛盾吗? . (‘Wang Jisi | ¿Puede el entendimiento mutuo aliviar los conflictos entre China y Estados Unidos?’). Disponible en: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11258784

¹⁵ 金灿荣 & 刘丹阳.(2021).拜登胜选后的中美关系走向. 前线 (01),40-43. doi:CNKI:SUN:QXZZ.0.2021-01-020. (‘La tendencia de las relaciones chino-estadounidenses después de la victoria de Biden’)

¹⁶ SILVER, L.; DEVLIN, K.; HUANG, C. «Unfavorable views of China reach historic highs in many countries», *Pew Research Center*, 6, 2020.

En círculos académicos chinos se identifican tres causas como el origen del agravamiento en la competencia de China y Estados Unidos¹⁷. La primera tiene que ver con el ascenso gradual de China en el escenario internacional, que se acompaña con el incremento del poder nacional de China en varios aspectos, como es la expansión de sus límites de acuerdo con el interés nacional. Por ejemplo, China aprecia el valor estratégico de sus espacios marítimos en el mar del Este y el mar del Sur de China debido a su interés estratégico de seguridad, lo que provoca conflictos con los Estados de esa zona que son aliados de Estados Unidos en Asia-Pacífico. A lo que se suma la política diplomática del Gobierno chino, que se inclina desde el *keeping low profile* (chino: 韬光养晦) al *doing something* (chino: 奋发有为)¹⁸. La iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda muestra, además, que China se convierte en el integrador y constructor del sistema internacional, proponiendo alternativas propias sobre cómo ha de ser el sistema internacional (AIIB, NDB)¹⁹.

La segunda causa considera que Estados Unidos intenta mantener su hegemonía mundial haciendo hincapié en el *power transition*, lo que provoca aumentos de tensión con China. Estados Unidos consolida las relaciones internacionales mediante alianzas en Asia-Pacífico en lo relativo a la seguridad y a los aspectos económicos, con el objetivo de seguir manteniendo su liderazgo en los asuntos asiáticos²⁰. Para responder a esta política, el Gobierno chino destaca su interés marítimo estableciendo la East China Sea Air Defense Identification Zone (ADIZ), de manera que la ansiedad de Estados Unidos por seguir manteniendo su liderazgo económico, militar y la influencia mundial global puede agravar el estado de competencia con China.

La teoría de *power transition* define el fenómeno por el que los Estados emergentes retan a los Estados dominantes. Debido a que los países dominantes se niegan a dar más beneficios a los emergentes, aquellos intentan cambiar el orden del sistema de poder

¹⁷ 叶晓迪.(2021).论中美战略竞争态势变化的原因. *战略决策研究*(01),3-22+101. doi:

CNKI:SUN:ZLJC.0.2021-01-001. ('Sobre las causas de los cambios en la situación competitiva estratégica entre China y América')

¹⁸ YAN, X. «From keeping a low profile to striving for achievement». *The Chinese Journal of International Politics*, 7(2), 2014, pp. 153-184.

¹⁹ 李巍. (2017)《制度之战: 战略竞争时代的中美关系》. 社会科学文献出版社. 第39页. ('Guerra de sistemas: relaciones chino-estadounidenses en la era de la competencia estratégica')

²⁰ 孙茹.(2012) 美国亚太同盟体系的网络化及前景. *国际问题研究*(04),39-50. doi: CNKI:SUN:GJWY.0.2012-04-007. ('Redes y perspectivas del sistema de la Alianza Asia-Pacífico de EE. UU.')

original a través de un rápido crecimiento del poder nacional²¹. El éxito en desafiar el sistema original lleva a una transición de poder de un país a otro, marcando la apertura de un nuevo orden. Desde la perspectiva estadounidense, la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda representa un reto al sistema actual por parte de China, por lo que se abren situaciones de pánico en otros Estados contra dicha iniciativa a fin de conseguir equilibrar la situación con el ascendente poder chino. Con la iniciativa, China aumenta la presión debido a su ascenso y Estados Unidos obtiene de nuevo el soporte de otros Estados afianzando su liderazgo regional²².

Por último, respecto de la tercera causa, los análisis chinos prestan atención a la personalidad individual y la política exterior desarrollada en los últimos años por Donald Trump. El carácter «personal», «caprichoso», «competitivo», «egoísta», etc. son signos que alientan el criterio de que Trump quiere cambiar la política exterior tradicional de Estados Unidos²³. Su política hacia China muestra un carácter aleatorio basado en decisiones de pequeños grupos, lo que da origen a asuntos diferentes a los anteriores, como es, por ejemplo, la guerra comercial y el *economic decoupling*²⁴.

De hecho, el posicionamiento estratégico de Estados Unidos hacia China es un factor importante en las relaciones, ya que el país estadounidense considera a China como un rival competitivo fuera de una asociación estratégica. En la Guerra Fría, las relaciones difíciles entre ellos se aliviaban debido a la existencia del rival común: la Unión Soviética. Después de la Guerra Fría, debido a que el poder nacional de China estaba mucho más atrasado que el de Estados Unidos, las relaciones eran más cooperativas. Sin embargo, con el ascenso de China, Estados Unidos considera que este país es un nuevo hegemon, siendo, por tanto, una amenaza.

²¹ ORGANSKI, A. F. K. «Power transition», *Realism Reader*, 207, 2014.

²² 游启明.(2019).美国对“一带一路”倡议的评估解读:霸权认同理论的视角. *国际观察*(03),95-119. doi: CNKI:SUN:GJGC.0.2019-03-007. ('Evaluación e interpretación estadounidense de la iniciativa «One Belt One Road»: una perspectiva de la teoría de la identidad hegemónica')

²³ 尹继武,郑建君 & 李宏洲.(2017).特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析. *现代国际关系*(02),15-22+66. doi: CNKI:SUN:XDGG.0.2017-02-003. ('Análisis de las preferencias políticas y los rasgos de personalidad política de Trump')

²⁴ 马延滨.(2020).特朗普政府对华贸易决策中的“小集团思维”. *战略决策研究*(04),24-36+105. doi: CNKI:SUN:ZLJC.0.2020-04-002. ('El «pensamiento de grupos pequeños» en las decisiones comerciales de la Administración Trump con China')

Aunque el posicionamiento de Estados Unidos hacia China sigue siendo negativo, según la opinión de Wang Jisi²⁵, China aumenta su peso en la relación entre ambos. A través de los cambios de China, tales como el establecimiento de la República Popular de China en 1949, la Reforma y Apertura en 1978 y la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda en 2012, que afectan sin duda a las relaciones con Estados Unidos, se observa que los comportamientos de China son dominantes en el escenario internacional.

En especial, Estados Unidos considera que la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda demuestra la intención de China de cambiar el orden mundial existente. La estructura de la Nueva Ruta de la Seda incluye actualmente diez continentales²⁶, excluyendo América del Norte. En este sentido, China podría controlar todo el corredor continental de Eurasia, incluido el corredor marítimo, una vez que estuvieran terminadas todas las infraestructuras. Para llevar a cabo una política de contención, Estados Unidos responde con su estrategia de Free and Open Indo-Pacific, cambiando el nombre del Comando Indo-Pacífico de Estados Unidos (USINDOPACOM, por sus siglas en inglés) al de Comando del Pacífico (CDRUSINDOPACOM, por sus siglas en inglés), donde se ubicará la fuerza militar estadounidense en la zona Indo-Pacífico.

Esta estrategia pretende establecer un sistema de alianzas estadounidenses a tres niveles²⁷. En el nivel más alto se sitúan los Estados del Five Eyes (Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos). El segundo nivel está formado por los miembros de la OTAN. Y el tercer nivel son las alianzas Indo-Pacífico. La coincidencia territorial con la Nueva Ruta de la Seda aumenta la tensión en las relaciones de China con Estados Unidos.

²⁵ 王缉思、黄仁伟：中美可能长期对抗，我们该另起炉灶吗？（Wang Jisi y Huang Renwei: China y Estados Unidos pueden enfrentarse durante mucho tiempo, ¿deberíamos empezar de nuevo?）。Disponible en: https://www.guancha.cn/HuangRenWei/2019_06_29_507488_s.shtml

²⁶ Los diez continentales son: Sudeste de Asia, Sur de Asia, Asia Central, Noreste de Asia, Medio Oriente, Europa Central y Oriental, Europa Occidental, África, América Latina, Australia, Nueva Zelanda y Pacífico Sur. Consúltese la página oficial de la Franja y Ruta. Disponible en: <https://www.yidaiyilu.gov.cn/>

²⁷ 王缉思、黄仁伟：中美可能长期对抗，我们该另起炉灶吗？（Wang Jisi y Huang Renwei: China y Estados Unidos pueden enfrentarse durante mucho tiempo, ¿deberíamos empezar de nuevo?）。Disponible en: https://www.guancha.cn/HuangRenWei/2019_06_29_507488_s.shtml

Las propuestas chinas en el desarrollo de la relación

La tensión, que viene agravada desde la competencia entre ambos países, hace que los analistas chinos la consideren como la nueva Guerra Fría (Estados Unidos contra China). Una investigación de la Universidad Renmin de China muestra que más del 60 % de los investigadores chinos consideran que Estados Unidos ha iniciado la nueva Guerra Fría contra China²⁸. Sin embargo, Yang Yao opina que la competencia entre China y Estados Unidos no ha llegado todavía al nivel de la anterior, dado que la Guerra Fría (Estados Unidos contra la Unión Soviética) representaba un enfrentamiento mundial en todas las dimensiones; Estados Unidos y China solo compiten hoy en día en el aspecto tecnológico y en el geopolítico (en el Pacífico occidental)²⁹. Además, Yu Haiyang y Ma Yue consideran que el enfrentamiento China-Estados Unidos no pertenece a una guerra, sino a un nuevo esquema en las relaciones internacionales, ya que el campo tecnológico es el principal campo de batalla entre ellos; y Estados Unidos, por su parte, se centra en limitar las exportaciones tecnológicas o en las cadenas mundiales de suministro con el fin de lograr el predominio absoluto en ese entorno en lugar de eliminar o destruir³⁰.

Desde la perspectiva china, incluyendo los entornos de divergencia y competencia existentes, sigue siendo posible reducir la tensión y evitar una nueva Guerra Fría. Para mantener un estado de relaciones estables, China ha de asegurar la interdependencia mutua (*mutually assured interdependence*) con Estados Unidos, sobre todo en las cadenas de suministro sectorial mundiales. La alta interdependencia en la economía y el comercio internacional incrementa los beneficios económicos para las dos partes y aumenta el coste de conflictos entre ellos. Los Estados que son racionalistas en su

²⁸ 中国人民大学重阳金融研究院中美人文交流课题组: “中国能应对好美国‘新冷战’攻势”, 《环球时报》2020年7月7日, 第7版. (‘Grupo de Intercambio de Humanidades China-Estados Unidos del Instituto de Estudios Financieros de Chongyang, Universidad Renmin de China: «China puede hacer frente a la nueva ofensiva de la guerra fría de Estados Unidos», *Global Times*’). Disponible en: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671507259659066524&wfr=spider&for=pc>

²⁹ 姚洋.(2020).中美怎样才能避免走向热战. *企业观察家*(08),74-81. doi: CNKI:SUN:QYGC.0.2020-08-025. (‘¿Cómo pueden China y EE. UU. evitar una guerra caliente?’)

³⁰ 于海洋 & 马跃.(2020).新铁幕抑或新冷战:中美关系现状及中国应对之道. *社会科学*(04),15-27. doi: 10.13644/j.cnki.cn31-1112.2020.04.003. (‘El nuevo telón de acero o la nueva Guerra Fría: las relaciones actuales entre Estados Unidos y China y la respuesta de China’)

funcionamiento calculan seriamente el coste/beneficio de sus acciones antes de suscitar conflictos o disputas a fin de evitar el fenómeno de *decoupling*³¹.

La industria manufacturera china posee la cadena completa de fabricación, situándose como líder mundial. De los 500 productos industriales del mundo, China tiene 220 con la más alta producción mundial. Sin embargo, los productos tecnológicos están dominados por EE. UU., con el añadido de que el 80 % de la producción de semiconductores en China depende del exterior. Estados Unidos es el principal destino de la exportación china y el principal país de origen de la divisa hacia China. China es también el principal destino de la exportación de productos agrícolas estadounidenses (figura 2). Por lo que, con la profunda interdependencia económica en muchos sectores, es muy difícil de realizar el *decoupling* sin considerar los intereses comunes. En este sentido, China tiene que consolidar el desarrollo en sectores referidos a Estados Unidos en un posible *decoupling*³².



Figura 2. Sectores afectados por la guerra comercial China-EE. UU. Fuente. Elaboración propia. Datos disponibles en: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1595723078902155763&wfr=spider&for=pc>

³¹ 张宇燕 & 徐秀军.(2021).确保相互依存与新型中美关系的构建. *国际问题研究*(01),41-54+125-126. doi: CNKI:SUN:GJWY.0.2021-01-004. ('Garantizar la interdependencia y construir un nuevo tipo de relación entre China y EE. UU.')

³² 安嘉理.(2020).专访张宇燕: 新冠疫情对全球经济的冲击和世界格局演化. *中国银行业*(05),18-20+6. doi: CNKI:SUN:ZGBK.0.2020-05-008. ('El impacto de la nueva epidemia de la corona en la economía global y la evolución del patrón mundial')

Por consiguiente, en seguridad no tradicional hay más espacio de cooperación entre ellos en tres aspectos³³. El primero es el área sanitaria contra la COVID-19 en el mundo. Según la opinión de China, se considera que el país tiene la responsabilidad de ayudar a Estados menos desarrollados y a los más pobres, en los que se concentra más el virus. China está dispuesta a colaborar con Estados Unidos en áreas tecnológicas relativas al I+D en vacunas para que sean estas sean más universales y aplicables.

El segundo aspecto tiene que ver con el cambio climático. China se ha comprometido con el objetivo de que las emisiones de dióxido de carbono alcancen su punto máximo antes de 2030 y se esfuerza por lograr la neutralidad de carbono para 2060³⁴. Las pérdidas relacionadas con el cambio climático tienen carácter universal e irreversible. China espera poder ampliar la cooperación con Estados Unidos en términos de diseño de proyectos, intercambio de tecnologías y elaboración de criterios y normas generales³⁵. El tercer aspecto se centra la recuperación de la economía mundial y la estabilidad financiera en la época postpandemia. El PIBN conjunto de China y Estados Unidos es casi un tercio de la economía global³⁶, por lo que de la relación entre ellos depende la estabilidad de la economía. La cooperación económica a través de la plataforma del G20 podría incrementar la gobernanza económica mundial.

Con respecto a la seguridad tradicional, Wang Fan indica que, basado en la estrategia de Free and Open Indo-Pacific, es posible que Estados Unidos vuelva al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) con Irán en su consideración sobre la geopolítica en Eurasia. Además, para solucionar el asunto del programa nuclear de Corea del Norte, Estados Unidos necesita el acuerdo y el soporte de China³⁷.

³³ (2021).上海国际问题研究院学术活动选粹 陈东晓: 拜登执政后如何重建可持续和富有韧性的中美关系. *国际展望*(01),159. doi: CNKI:SUN:GJZW.0.2021-01-008. ('Cómo reconstruir relaciones sostenibles y resilientes entre China y EE. UU. después de que Biden asuma el cargo')

³⁴ La intervención de Xi en el debate general de la 75ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Xinhua News Agency. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2020-09/23/c_139388840.htm

³⁵ FAN, W. «The Future of China-US Relations: Toward a New Cold War or a Restart of Strategic Cooperation?», *China Int'l Stud.*, 83, 102, 2021.

³⁶ Consúltase el PIB anual de 2019 en «Data», del Banco Mundial. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=2019&view=bar

³⁷ FAN, W., *op. cit.*

Conclusión

En resumen, la relación de Estados Unidos y China muestra hoy un estado más de competencia que de cooperación. Estados Unidos posiciona a China como un rival estratégico mundial, llevando la relación hacia la competencia, mientras que China intenta encontrar más posibilidades de cooperación. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta el aumento de la temperatura en las relaciones dado el ascenso del poder nacional de China y el aumento de su influencia exterior. Ambas partes están explorando los límites del interés nacional de la otra parte a través de la oposición comercial o la oposición tecnológica.

El escenario de la relación dibuja que China puede hacer concesiones en aspectos macro y en política exterior, pero es intransigente en aspectos micro y domésticos. Cabe destacar que la postura de Estados Unidos depende en mayor grado de la política exterior de China, mientras que la postura de China entra en la esfera del interés nacional de Estados Unidos, especialmente en lo que atañe a la seguridad militar. Así se reduciría la preocupación de Estados Unidos en mantener la hegemonía mundial³⁸. Por otro lado, China debería destacar el carácter económico dejando el carácter militar en las cooperaciones regionales basadas en la plataforma de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) y el Área de Libre Comercio ANSA-China, pudiendo así cumplir con su objetivo de expandir la influencia regional paso a paso.

Ying Ying Fu*

Instituto Choiseul España

³⁸ 孙学峰.(2018).中美战略竞争时代的 中国安全战略. *战略决策研究*(02),26-39+106. doi: CNKI:SUN:ZLJC.0.2018-02-004. ('La estrategia de seguridad de China en la era de la competencia estratégica entre China y EE. UU.')

70/2021

10 de junio de 2021

Alberto Priego*

La inaplicabilidad de la doctrina Begin en Irán: la doctrina Bar Kojba

La inaplicabilidad de la doctrina Begin en Irán: la doctrina Bar Kojba

Resumen:

En el año 1980, Israel bombardeó un reactor nuclear en Irak que se encontraba en construcción; 27 años más tarde, un reactor nuclear sirio corría la misma suerte. Estas dos acciones, que son la puesta en marcha de la doctrina Begin, deben ser consideradas como ataques preventivos destinados a frenar la proliferación de vecinos hostiles de Israel.

En la actualidad, Israel vive bajo la constante amenaza que supone el desarrollo de un Irán nuclear. Si bien es cierto que muchos autores han pensado en la aplicación de la doctrina Begin en el caso de Irán, son muchos los impedimentos que hacen imposible esta cuestión. Alternativamente, Israel ha llevado a cabo un conjunto de acciones para frenar el desarrollo nuclear de Irán que hemos denominado doctrina Bar Kojba.

Palabras clave:

Israel, Irán, doctrina Begin, proliferación nuclear.

***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 inapplicability of the Begin Doctrine in Iran: the Bar Kojba Doctrine

Abstract:

In 1980, Israel bombed a nuclear reactor under construction in Iraq. Twenty-seven years later a Syrian nuclear reactor met the same fate. These two actions, which are the implementation of the Begin Doctrine, should be seen as pre-emptive strikes aimed at curbing the proliferation of Israel's hostile neighbours.

Today, Israel lives under the constant threat posed by the development of a nuclear Iran. While many authors have considered the application of the Begin Doctrine in the case of Iran, there are many impediments that make this impossible. Alternatively, Israel has carried out a set of actions to curb Iran's nuclear development that we have termed the Bar Kojba Doctrine.

Keywords:

Israel, Iran, Begin Doctrine, nuclear proliferation.

Introducción

El que fuera primer ministro de Israel, Menachem Begin, es considerado el padre de una doctrina (no oficial) israelí para hacer frente a la proliferación nuclear en países (hostiles) vecinos. Begin estableció que Israel no permitiría el desarrollo de proyectos nucleares en países hostiles vecinos de Israel. La doctrina Begin, como se ha conocido, se ha puesto en práctica en solo dos ocasiones. La primera, en 1981, cuando se destruyó el reactor nuclear Osirak en Irak (operación Ópera, operación Babilonia u operación Ofra), y la segunda, en 2007, en Siria (operación Huerto u operación Out of the Box), cuando se procedió a la destrucción del reactor nuclear Al-Kivar (Dayr az-Zawr).

Mucho se ha escrito sobre la posibilidad de que esta doctrina pudiera aplicarse al caso de Irán. Sin embargo, parece que las condiciones existentes tanto en la operación Ópera como en la operación Huerto no se dan en el caso de Irán, por lo que Israel ha tenido que recurrir a una modificación de la doctrina Begin optando por lo que hemos denominado doctrina Bar Kojba¹. En primer lugar, este trabajo va a abordar el programa nuclear iraní, los factores estructurales y coyunturales que impiden la aplicación de la doctrina Begin. En segundo lugar, analizaremos la doctrina Bar Kojba y los objetivos que tiene; y, finalmente, las conclusiones.

El programa nuclear iraní y la inaplicabilidad de la doctrina Begin en Irán

Si bien es cierto que las ambiciones nucleares de Irán no son ni mucho menos nuevas, la consideración de Irán como amenaza nació con la Revolución islámica de 1979. De hecho, la opción nuclear como fuente de energía no es en sí misma una amenaza, ya que los fines civiles de la energía nuclear no solo son totalmente legítimos, sino que, además, están reconocidos como un derecho de los Estados en el propio Tratado de No Proliferación. Por ello, cabe preguntarse por qué Irán, en general, y su programa nuclear, en particular (anexo 1), son vistos como una amenaza.

¹ Se ha escogido el nombre *doctrina Bar Kojba* (132-135 d. C.) en honor a la rebelión iniciada por Simón Bar Kojba, que lucha con técnicas de guerrilla y sabotaje contra la presencia militar romana y contra la construcción de una nueva ciudad —Aelia Capitolina— sobre las ruinas de Jerusalén. Las tácticas usadas son similares a las elegidas para frenar el programa nuclear y Jerusalén parece ser la gran obsesión del régimen de los ayatolás. De hecho, Jomeini instauró que el último viernes de Ramadán sería el Día Internacional Al Quod.

El programa nuclear iraní y su doctrina de seguridad

Lo que hace sospechar de las intenciones de un Estado como Irán son esencialmente tres cuestiones: las amenazas vertidas contra otros Estados, la ocultación de los desarrollos nucleares a la comunidad internacional y el desarrollo de un programa de misiles de corto, medio y largo alcance. En otras palabras, si lo que Irán busca es energía nuclear barata para poder vender todos sus hidrocarburos en el mercado internacional, cabe preguntarse por qué amenaza a sus vecinos, por qué oculta continuamente sus instalaciones y, sobre todo, por qué tiene un programa de misiles tan ambicioso.

Todas estas y otras cuestiones han provocado que Estados como Arabia Saudí, Kuwait, Qatar, Emiratos, Bahrén y, por supuesto, Israel recelen de los desarrollos nucleares de Irán, algo que se hizo patente en 2002 cuando la disidencia iraní destapó la existencia de un programa nuclear secreto. Analicemos, pues, estos puntos sospechosos del desarrollo nuclear iraní.

- a) La existencia de instalaciones secretas. En el año 2002, el disidente iraní Alireza Jafarzadeh desveló que Irán había construido en la ciudad de Natanz un complejo subterráneo² de enriquecimiento de uranio, al 3,5 % (LEU, por sus siglas en inglés), con un número indeterminado de centrifugadoras que oscilaría entre las 3000 y las 7000. Algunos años más tarde, en 2011, agencias de inteligencia occidentales advirtieron a la AIEA de la existencia de otro centro de enriquecimiento de uranio —en este caso, al 20 % (HEU, por sus siglas en inglés)— en la ciudad de Fordow. Por ello, Irán se vio obligado a reconocer la existencia de una planta que previamente no había sido comunicada a la organización. Estos dos casos son ejemplos de la voluntad de Irán de ocultar sus desarrollos nucleares, lo que hace sospechar de sus verdaderas intenciones, así como de la naturaleza de este.
- b) Enriquecimiento y acumulación de uranio enriquecido. Desde los tiempos del sah, Irán ha reclamado su derecho a producir energía eléctrica para poder vender toda su producción de hidrocarburos y obtener, así, el mayor número de divisas posibles para desarrollar el país. Esta cuestión es tan legítima que está incluso recogida por el Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin embargo, las acciones

² El complejo es subterráneo, a ocho metros bajo la superficie, y cuenta con una cúpula protectora de veinticinco metros de diámetro de hormigón.

llevadas a cabo por Irán en las últimas décadas hacen pensar que su programa de enriquecimiento y acumulación de uranio pueda tener otra intención.

Por un lado, la mencionada central de Natanz enriquece uranio al 3,5 %, es decir, produce uranio pobremente enriquecido (LEU) utilizado en teoría para la fabricación del combustible de los reactores nucleares que generan la electricidad. Lo que resulta inexplicable es la acumulación de uranio LEU en grandes cantidades, algo que solo puede explicarse pensando que ese uranio se acumula para enriquecerse al 20 % en un futuro próximo³.

Por otro lado, Irán ha estado usando las centrales de Forlow y, en menor medida, también la de Natanz para enriquecer uranio al 20 %, nivel necesario para la fabricación de armas nucleares. En el caso de Natanz, Irán esgrime que ese nivel de enriquecimiento tan elevado se lleva a cabo para realizar investigaciones médicas en el Tehran Research Reactor (TRR), aunque las grandes cantidades acumuladas hacen dudar de esta explicación. También es necesario destacar que, además de haber ocultado la existencia de la central Forlow, en su exterior se situaron misiles antiaéreos rusos S-300 para su protección, lo que carece de sentido si solo se tratara de un complejo con fines civiles.

En una línea similar, también fue descubierta en Lashkar Abad una planta de separación de isótopos (AVLIS) procedente de uranio enriquecido con láser, lo que demuestra el carácter militar⁴ del programa. Si bien es cierto que esta central fue oficialmente desmantelada en 2013, se volvió a detectar actividad en la misma. Por último, hay que mencionar la existencia del reactor de agua pesada de Arak, cuya producción de plutonio plantea nuevas dudas sobre los fines pacíficos del programa nuclear iraní.

- c) El desarrollo de un avanzado programa de misiles. Desde hace años, Irán viene desarrollando diferentes prototipos de misiles de alcance corto (SRBM, por sus siglas en inglés), medio (MRBM, por sus siglas en inglés) e intermedio (IRBM, por sus siglas en inglés). Este proyecto eleva las sospechas iniciales sobre el programa nuclear a la categoría de amenaza. Si bien es cierto que el desarrollo de cohetes con varias fases como el Safir es preocupante por tratarse de un

³ Se calcula que con un periodo de 12-14 meses se puede pasar de un nivel de enriquecimiento del 3,5 % (LEU) al 20 % (HEU).

⁴ En el Centro de Almacenamiento de Residuos de Karaj se detectó la presencia de restos de este tipo de uranio.

prototipo que podría permitir instalar carga nuclear en su cabeza, la actual doctrina de guerra de Irán⁵ y las restricciones impuestas por Jomeini⁶ hacen pensar que la opción preferente de Teherán pasaría por buscar lanzamientos alejados de su territorio, como Líbano, Yemen, Siria o Gaza.

En algunos lugares como Challus, fuentes de la oposición alertaron de la presencia de técnicos rusos, chinos y norcoreanos que estarían ayudando a desarrollar el mencionado programa de misiles iraní. Gracias a estos avances, Irán ha exportado misiles Farj 3 y Farj 5 a grupos como Hamás⁷ o Hezbolá. los hutíes.

Todas estas y otras cuestiones podrían hacer pensar que Irán es el potencial objetivo de un ataque similar al de Irak y Siria cuyo fin no sería otro que la neutralización de su inquietante programa nuclear. Sin embargo, debido a una serie de factores tanto estructurales (distancia, la extensión y su geografía) como coyunturales, la opción de aplicar la doctrina Begin en Irán, hoy en día, se hace imposible. Veamos cuáles son estos factores estructurales y coyunturales que impiden la repetición de la exitosa estrategia adoptada tanto en Irak como en Siria.

Factores estructurales contrarios a un ataque a Irán

Los factores estructurales están estrechamente relacionados con la geografía, especialmente con la gran extensión de Irán y con los miles de kilómetros que le separan de Israel:

- a) La extensión. Irán, con 1,68 millones de km², es el segundo Estado más extenso de Oriente Medio, solo por detrás de Arabia Saudí. En el caso de Irak, la extensión se reduce a 438 317 km², y en el de Siria, su territorio ocupa solo 185 180 km². Por lo tanto, la superficie de Irán es cuatro veces la de Irak y más de diez veces la de Siria, lo que permite «esparcir» las instalaciones nucleares por un territorio mucho más extenso.

⁵ Debido a la guerra con Irak, Irán ha desarrollado una doctrina basada en tres principios: evitar la guerra; si es inevitable, alejarla al máximo de su territorio; y emplear la sangre de otros.

⁶ Jomeini dictaminó que los ataques debían ser lo más precisos posibles para ser precisos y evitar víctimas civiles.

⁷ PRIEGO, Alberto. «El Arsenal de Hamás», *Semanario Hebreo Jai*, 16/5/2021.

- b) La orografía. Irán es un territorio muy abrupto, con varios sistemas montañosos entre los que destacan los montes Elburz, las cordilleras Central y Oriental o los montes Zagros. Como se muestra en el siguiente mapa (figura 1), con la excepción de Busher, Bandar Abbas y Darkovin, el resto de las instalaciones nucleares de Irán están enclavadas en el corazón de estas cadenas montañosas⁸, lo que hace mucho más difícil un ataque aéreo.

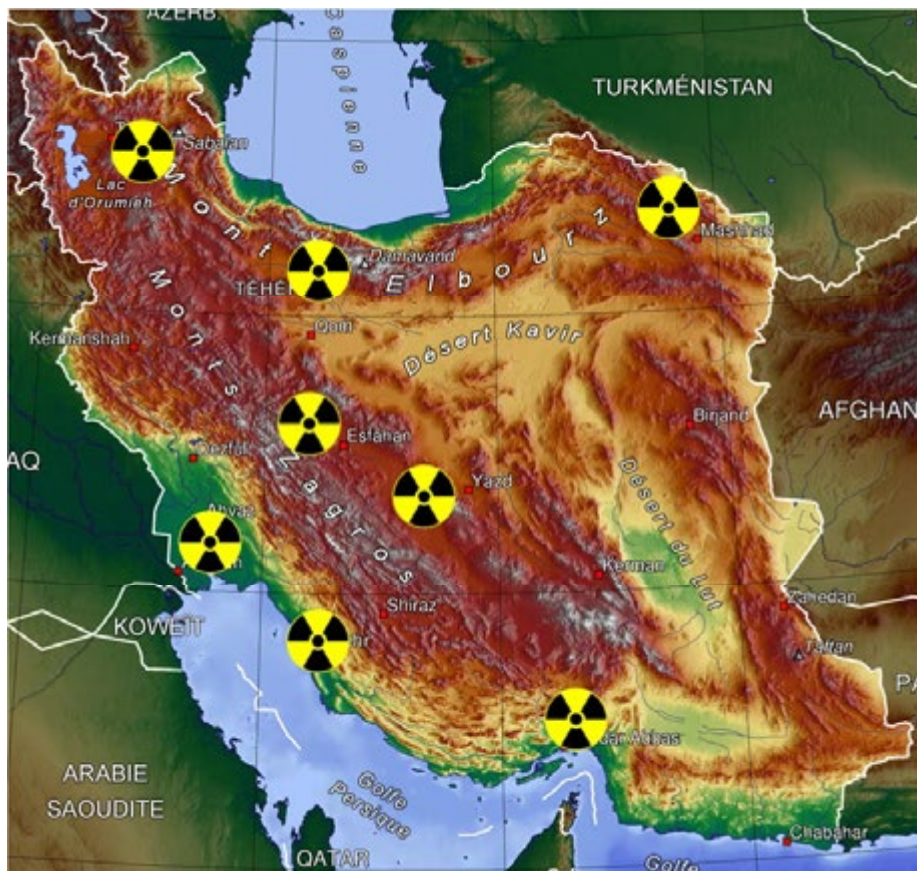


Figura 1. Instalaciones nucleares iraníes. Fuente. Elaboración propia.

- c) La lejanía. Hoy en día, las distancias entre Israel e Irán son insalvables para los aviones de combate israelíes, sobre todo si van cargados con pesadas bombas o depósitos de combustible extra. En el caso de la operación Ópera, aunque la distancia en línea recta entre la base israelí y el reactor era de 984 km, los aviones

⁸ En la cordillera Central encontramos Anarak (1429 m), Yazd (1316 m), Fordow (936 m), Isfahán (1590 m) y Natanz (1655 m). En los montes Elburz, Karaj (1312 m), Parchin (1645 m) y Teherán (entre 1200 m y 1700 m). En el Azerbaiyán iraní, Bonab (1306 m) y Tabriz (1351 m).

tuvieron que cubrir un total de 1600 km para buscar rutas seguras y evitar estar expuestos a las defensas antiaéreas. Si hacemos un cálculo similar en el caso de Irán usando esta proporción, vemos que las distancias entre Israel e Irán son prácticamente insalvables. La distancia entre la base israelí más cercana a Irán, Nevatim, y Natanz es de 2650 km, de 2615 km con Teherán, de 2528 km con Bushehr y de 3816 km con Mashhad. En otras palabras, salvo que se usara repostaje en vuelo, una operación de ataque contra Irán con origen en Israel sería imposible.

- d) El sobrevuelo. En último lugar, y derivado de la distancia, otro de los obstáculos que existen para una operación contra Irán son los sobrevuelos. En total, habría que sobrevolar el espacio aéreo de cuatro Estados (Arabia Saudí, Irak, Jordania y Kuwait) con los que, al menos en tres de ellos, Israel no tiene relaciones diplomáticas.

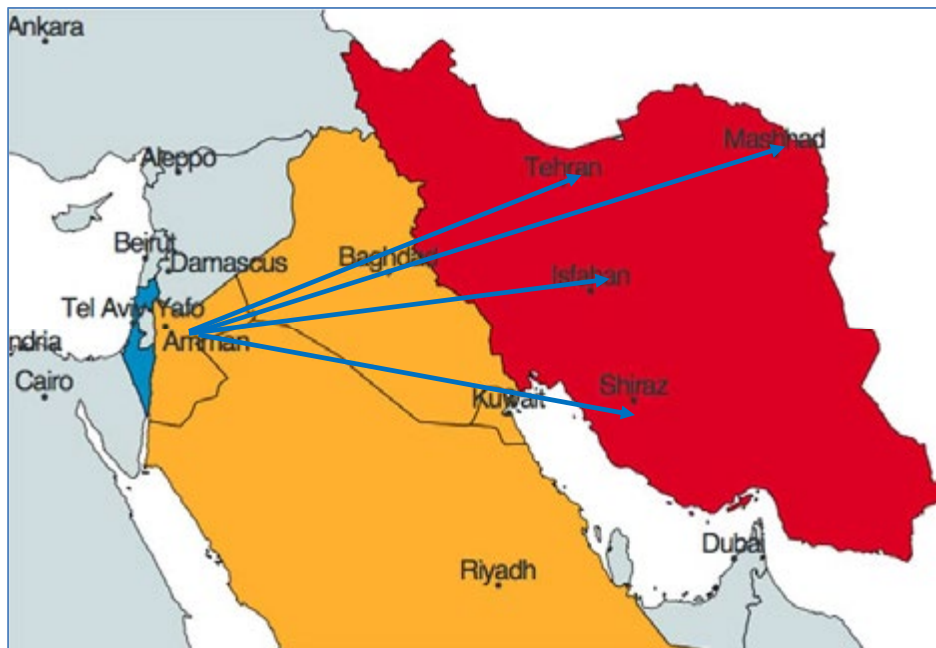


Figura 2. Sobrevuelo en una operación contra Irán. Fuente. Elaboración propia.

Factores coyunturales contrarios a un ataque a Irán

Además de los factores estructurales, existen unos factores coyunturales que también influyen negativamente en la consideración de la aplicación de la doctrina Begin contra Irán. Estos factores han sido descritos por quien fuera jefe del Estado Mayor israelí y antes piloto participante en la operación Ópera, Amos Yadlin⁹.

- a) Existencia de riesgos operativos. Debido a naturaleza del objetivo, y dejando a un lado los aspectos estructurales, la posible operación plantea una serie de riesgos operativos que complican su puesta en práctica. Esencialmente, se plantea que los objetivos, al considerarse como infraestructuras críticas, puedan estar altamente protegidos con defensas antiaéreas. Si bien se puede saber que en algunas instalaciones no existe protección, en otras como en Fordow existe la certeza de la instalación de sistemas S-300 rusos para proteger la planta de enriquecimiento. Además, buena parte de las instalaciones, como la de Natanz, no solo está bajo tierra, sino que están protegidas por cúpulas de hormigón reforzado, lo que dificultaría enormemente su destrucción.
- b) Riesgo de escalada y de represalia. Como ha ocurrido anteriormente, cuando Israel ha llevado a cabo acciones encubiertas contra Irán, existe la posibilidad de que Teherán lleve a cabo represalias, ya sea contra el territorio de Israel usando a Hezbolá o a Hamás, ya sea contra objetivos judíos en otros lugares del mundo, como ocurrió en Argentina en los años 90 o en Bulgaria en el 2009. Por lo tanto, en el caso de tomar la decisión de atacar las instalaciones nucleares de Irán, Israel deberá estar dispuesto a asumir el coste humano de una campaña terrorista contra sus ciudadanos, tanto en Israel como en otros lugares del mundo.
- c) Riesgos y consecuencias políticas. Desde hace algunos años, Israel ha emprendido una exitosa campaña de *hasbará* o diplomacia pública para mejorar su reputación internacional. Gracias al turismo, al festival de Eurovisión, a las series de televisión y a la gestión de la COVID-19, la imagen de Israel ha mejorado significativamente a nivel internacional. Por ello, un ataque preventivo inspirado en la defensa activa podría empeorar la imagen de Israel y traería consigo

⁹ YADLIN, Amos. «The Begin Doctrine: The Lessons of Ossirak and Deir ez-Zor», *INSS Insight*, n.º 137, 21 de marzo de 2018.

condenas internacionales, sanciones y probablemente la congelación de algunas relaciones diplomáticas.

- d) Riesgos radiológicos. Si bien es cierto que en los casos de Siria e Irak había constancia fiable de que los desarrollos nucleares no habían comenzado, en el caso de Irán pasa justo lo contrario. Por ello, la opción de atacar una instalación nuclear podría provocar una catástrofe medioambiental, ya que «el reactor puede estar *hot*». Si la decisión de atacar las instalaciones se hubiera tomado años atrás, este riesgo no estaría sobre la mesa, pero hoy en día el riesgo de catástrofe nuclear es una realidad.
- e) La existencia de alternativas al ataque. Aunque la existencia de un Irán nuclear podría plantear la aplicación de la doctrina Begin, no es menos cierto que las dificultades estructurales y coyunturales anteriormente mencionadas hacen plantearse la búsqueda de alternativas a un ataque preventivo contra Irán. La existencia de esas alternativas es lo que hemos denominado *doctrina Bar Kojba*.

La aplicación de la doctrina Bar Kojba

Tal y como venimos describiendo a lo largo de este trabajo, la opción militar contra Irán no solo resulta muy complicada, sino que además está repleta de obstáculos. De hecho, como hemos mencionado anteriormente, en el año 2011 el Estado Mayor israelí desaconsejó a Netanyahu esta opción. Sin embargo, eso no significa que Israel esté condenado a la inacción, ya que existen otras opciones que siguiendo la lógica de la «defensa activa» pueden, cuando menos, retrasar el programa nuclear iraní. El conjunto de estas acciones¹⁰, que comenzaron a implementarse con la vuelta al poder de Benjamín Netanyahu en 2009, son las que componen la doctrina Bar Kojba, que estaría centrada en los siguientes cuatro grupos de objetivos:

- 1) Las instalaciones que conforman el programa nuclear.
- 2) Los sistemas informáticos que hacen funcionar dichas instalaciones.
- 3) Los científicos que diseñan y dirigen el programa.
- 4) Las instalaciones iraníes ubicadas en el exterior.

¹⁰ Estas acciones no han sido reconocidas por Israel.

Las instalaciones que conforman el programa nuclear

El primer pilar de la doctrina Bar Kojba son los ataques contra instalaciones nucleares iraníes. Hoy en día existe información fragmentada y en ocasiones no cotejada sobre las instalaciones que componen el programa nuclear iraní (anexo 1). Los sabotajes, accidentes o ataques contra las instalaciones nucleares de Irán se han concentrado esencialmente en dos periodos diferentes de tiempo: 1) entre 2011 y 2014 y 2) entre 2020 y 2021 (anexo 2).

- 1) Primer periodo (2011-2014). Durante este primer periodo, los incidentes ocurrieron en los centros de enriquecimiento (Fordow y Natanz) y en los de transformación de uranio (Isfahán). Además, también hay que destacar ataques contra los centros de desarrollo de misiles (Parchín y Teherán). Junto a estos incidentes, durante este periodo también se registró una explosión en un cuartel de los Guardianes de la Revolución, donde murieron diecisiete personas, incluyendo a Hassan Maqaddam, líder del programa de misiles iraníes.

Entre los años 2014 y 2020, los accidentes en las instalaciones nucleares de Irán cesaron. En buena medida, la promesa de Irán de congelar su programa de enriquecimiento y, sobre todo, el Acuerdo Nuclear aliviaron la situación de Irán. Esto no quiere decir que Israel cesara en su lucha para frenar la creación de un Irán nuclear, más bien al contrario. En 2018, agentes del Mossad se hicieron con unos documentos sobre el proyecto AMAD que probaban que las intenciones de Irán en lo que al programa nuclear se refiere eran de todo menos pacíficas. Este informe fortaleció aún más la posición del presidente Trump respecto del Acuerdo Nuclear, y dio el impulso necesario para que EE. UU. se retirara del mismo.

- 2) Segundo periodo (2020-2021). Transcurridos un par de años desde la publicación del informe AMAD¹¹, Irán volvió a sufrir accidentes espontáneos en sus instalaciones nucleares. En este segundo periodo los objetivos no variaron mucho (anexo 2): institutos de investigación nuclear, centros de enriquecimiento de uranio e instalaciones de desarrollo y almacenamiento de misiles fueron esencialmente el centro de estos sabotajes.

¹¹ Programa de investigación para miniaturización de 5 cabezas nucleares con 10 kilotones de TNT.

Los sistemas informáticos que hacen funcionar dichas instalaciones

En verano de 2010, la compañía bielorrusa de software VirusBlokAda alertaba de la existencia de un virus informático denominado Stuxnet. Este gusano informático afectaba a los sistemas SCADA de control y de monitorización de procesos industriales, poniendo su punto de mira en las infraestructuras críticas. El gusano poseía un *rootkit* que le permitía permanecer oculto, al tiempo que reprogramaba los sistemas. Si bien es cierto que este tipo de virus informáticos son muy comunes, hay dos hechos que hacen sospechar que Stuxnet pudiera formar parte de la doctrina Bar Kojba:

- a) Empresas de antivirus como Kaspersky, Symantec o McAfee señalaron que Stuxnet no solo podía ser considerado como un arma cibernética¹², sino que detrás de este *malware* estaba necesariamente la mano de un Estado¹³. Junto a estos datos, las empresas de software añadieron un elemento aún más inquietante: el gusano había sido introducido en las centrales mediante un *pendrive*, lo que señalaría a un servicio de inteligencia extranjero.
- b) Un total de 62 867 ordenadores que estuvieron afectados por Stuxnet —el 60 %¹⁴ del total— estaban localizados en Irán, concretamente en el Centro Nuclear de Busher y en el centro de enriquecimiento de Natanz. El gusano Stuxnet tomó el control de 983 centrifugadoras y, tras reprogramarlas, les dio la orden de autodestruirse¹⁵, lo que a largo plazo supuso un importante contratiempo en el desarrollo nuclear de Irán.

En abril de 2011, cuando Irán no se había repuesto aún del ataque de Stuxnet, Teherán alertó de la presencia de dos nuevos *malwares*: Duqu y Starts. Estas dos versiones de Stuxnet no tenían por objetivo la reprogramación de los equipos, sino la captura de información para la inteligencia de un país extranjero. De nuevo, estos *malwares*, que se ocultaban tras un archivo gráfico JPG, fueron introducidos de forma manual (*pendrive* USB) en el sistema informático de Irán. Por ello, es

¹² «Kaspersky Lab considera que Stuxnet es el prototipo funcional de una ciber-arma», *DiarioTi*, 29/9/2010. Disponible en: <https://diarioti.com/eugene-kaspersky-%C2%94el-virus-stuxnet-marca-el-nacimiento-de-un-nuevo-mundo%C2%9427697>

¹³ «Israeli Test on Worm Called Crucial in Iran Nuclear Delay», *New York Times*, 15/1/2011.

¹⁴ GREG, Keizer. «Is Stuxnet the 'best' malware ever?», *Info-World*, 16/9/2010.

¹⁵ «El "gusano" —ahora conocido como Stuxnet— tomó el control de 1000 máquinas que participaban en la producción de materiales nucleares y les dio instrucciones de autodestruirse», BBC, 11/10/2015. Disponible en:

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007_iwonder_finde_tecnologia_virus_stuxnet

más que probable que esta información obtenida por Duqu y Start permitiera llevar a cabo, en el futuro, otras acciones de castigo contra Irán.

Por último, en 2012 Irán detectó la presencia de un cuarto *malware*: Flame. Este virus no solo recolectaba información, sino que eliminaba cualquier resto de su presencia, haciendo, por tanto, imposible su detección. Debido a esta particularidad, se calcula que Flame podría haber estado presente en Irán desde el año 2008, lo que hace pensar que este *malware* pudo ser la puerta de entrada del resto de virus¹⁶. Gracias a la acción coordinada de estos cuatro *malwares*, el programa nuclear de Irán se pudo retrasar hasta en un total de dos años.

Los científicos que diseñan y dirigen el programa

El tercer pilar de la doctrina Bar Kojba es la eliminación de los principales responsables científicos del programa nuclear y de misiles de Irán (anexo 3). El grueso de los ataques, cinco, coincide con la primera ola de accidentes en las centrales nucleares y con el periodo de acción del virus Stuxnet¹⁷, es decir, el periodo 2010-2012.

Todos los científicos fallecidos, bien trabajaban en los programas de enriquecimiento de uranio, bien en los programas de desarrollo de misiles (ver figura 3), con las únicas excepciones de Fereydoon Abbasi¹⁸ y de Moshen Fakhrizadeh¹⁹, que estaban vinculados a ambos programas. Este hecho nos hace pensar que Abbasi y Fakhrizadeh eran las dos grandes cabezas pensantes de la proliferación nuclear iraní.

¹⁶ LEE, Dave. «Flame: Attackers 'sought confidential Iran data'», *BBC Tech*, 4/6/2012. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/technology-18324234>

¹⁷ Anteriormente, dos científicos —Shahram Amiri y Ardeshtir Hosseinpour (fundador del Centro Nuclear de Natanz)— vinculados a una universidad de los Guardines de la Revolución (*Malek Ashtar*) murieron en extrañas circunstancias, aunque sus muertes parecen ser responsabilidad de Irán.

¹⁸ El científico y guardián de la Revolución Fereydoon Abbasi resultó herido el 29 de noviembre de 2010 cuando estaba con su principal colaborador, Mayid Shahriari. Fue el jefe del Programa Nuclear durante 2011-2013 y trabajó con Moshen Fakhrizadeh en el programa de misiles.

¹⁹ El científico y guardián de la Revolución Moshen Fakhrizadeh falleció en un ataque el 27 de noviembre de 2020. Lideró los proyectos Green Salt, para conseguir gas para las centrifugadoras, y AMAD, para miniaturizar cabezas nucleares de 10 kilotones para colocarlas en misiles.

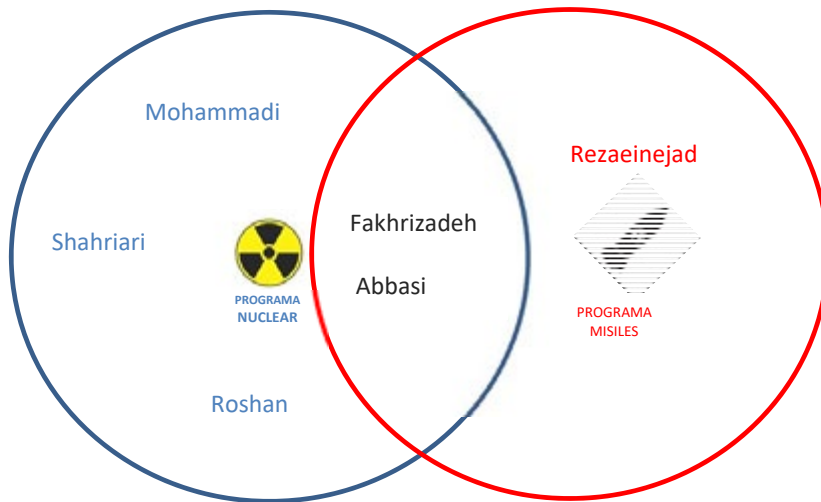


Figura 3. Vinculación de los científicos iraníes con programas nucleares o de misiles. Fuente. Elaboración propia.

Las instalaciones iraníes y alianzas ubicadas en el exterior

El cuarto pilar sobre el que se asienta la doctrina Bar Kojba es la erradicación de las instalaciones militares iraníes en el exterior, en concreto el apoyo prestado a Hamás y su posicionamiento en Siria y Líbano a través de Hezbolá. Este apoyo forma parte de la doctrina de seguridad iraní, que trata de llevar la guerra lo más lejos posible de su territorio para evitar víctimas.

En lo que a Gaza se refiere (anexo 4), desde el año 2009 Irán ha estado aprovisionando con armas al grupo terrorista Hamás a través de las siguientes tres rutas.

- a) La ruta norte (color morado en la figura 4) comienza en Irán, cruza Irak por la zona chií, entra en Siria por la base iraní Imán Alí —que está situada en Abu Kamal— y, desde la costa siria, a través de barcos, trata de llegar a Gaza²⁰.
- b) La ruta sur marítima (color rojo en la figura 4) comienza en Bandar Abbas y bordea la península arábiga hasta adentrarse en el mar Rojo. Sale al Mediterráneo por el canal de Suez y desembarca en Gaza.

²⁰ Debido al bloqueo israelí sobre Gaza, muchas veces usan hombres rana para descargar los suministros.

- c) La ruta sur terrestre (color verde en la figura 4) sigue el mismo itinerario que la marítima, pero entra en Port Sudan para cruzar Egipto y el Sinaí en camiones y penetrar en Gaza a través de los túneles que la conectan con Egipto.

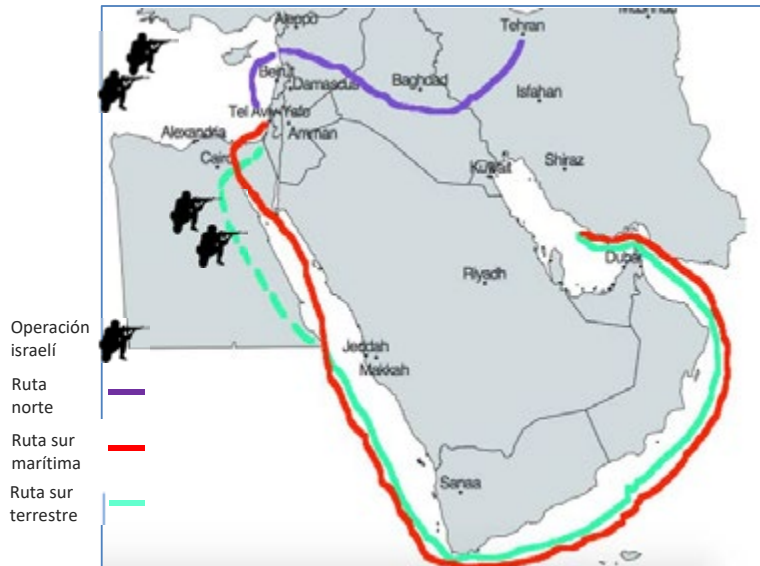


Figura 4. Rutas de suministro de Irán a Gaza. Fuente. Elaboración propia.

Para evitar que Irán pueda usar Gaza como punto de ataque contra Israel, algo que estamos viendo en la actual ofensiva, el Ejército israelí ha llevado a cabo al menos cuatro grandes operaciones marítimas para interceptar el apoyo logístico iraní a Hamás.

En el caso de Siria, la situación es incluso más preocupante para Israel, por lo que el número de operaciones contra objetivos iraníes se ha multiplicado en los últimos años, llegando incluso a apuntarse el número de 100 ataques israelíes en territorio sirio²¹ para frenar el aprovisionamiento iraní (anexo 5) en Siria.

Todos estos incidentes (anexos 4 y 5) deben ser entendidos como parte del cuarto pilar de la doctrina Bar Kojba, ya que forma parte del esfuerzo de Israel para frenar la amenaza militar y nuclear que supone Irán, cuyo objetivo es la exportación de la guerra a Israel.

²¹ «The Israeli air force says it has struck arms convoys of the Syrian military and its Lebanese ally, the Iran-backed Hezbollah, nearly 100 times in recent years», *Reuters*, 1/11/2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-israel/israeli-air-strike-hits-near-syrias-homs-idUSKBN1D15W0?il=0>

Por ello, Hamás y Hezbolá son, además de grupos que operan en Gaza, Líbano y Siria, una parte esencial de la estrategia de seguridad de Irán.

Conclusiones

A modo de conclusión, podemos afirmar que, debido a una serie de condiciones estructurales y coyunturales, hoy en día resulta imposible aplicar la doctrina Begin en Irán, aunque este país es probablemente la mayor amenaza que ha sufrido Israel en las últimas décadas.

La lucha contra Irán es algo más que la lucha por el liderazgo regional. Se trata de acabar con las capacidades de un Estado revisionista y agresivo, que en el caso de tener armas nucleares podría usarlas contra Israel. Por ello, la supervivencia de Israel y la estabilidad regional dependen en gran medida del éxito de la aplicación de la doctrina Bar Kojba. Si bien es cierto que ningún otro Estado de Oriente Medio participa de forma directa en estas acciones, todos ellos se ven beneficiados de sus efectos, ya que no debemos olvidar que Irak, Bahréin, Emiratos y Arabia Saudí ya han sufrido, de una u otra manera, la agresividad de Irán.

Tanto la doctrina Bar Kojba como la campaña diplomática que ha concluido con los Acuerdos de Abraham, forman parte de una estrategia mayor que podemos atribuir al primer ministro Netanyahu, cuyo objetivo no es otro que la normalización de las relaciones de Israel en la región. Para llevar a cabo esta política, el principal escollo es Irán, quien niega que Israel sea un Estado más de la región y, por lo tanto, trata de destruirlo.

Uno de los elementos más controvertidos de la doctrina Bar Kojba es su capacidad para solucionar definitivamente con la proliferación de Irán. Si bien es cierto que mediante esta doctrina no se soluciona de forma definitiva el problema, no es menos cierto que, si un Estado está decidido a proliferar, es muy difícil acabar con su programa nuclear. Sin embargo, la doctrina Bar Kojba debe ser entendida no solo como un conjunto de acciones que buscan retrasar el programa nuclear, sino como una estrategia que permite al mundo ganar tiempo para que un cambio político pueda suceder en Irán.

*Alberto Priego**

Profesor agregado RR. II.
Universidad Pontificia Comillas
[@AlbertoPriego](#)

LUGAR	NOMBRE	FECHA CONSTRUCCIÓN	STATUS	TIPO/FUNCIONES DE INSTALACIÓN
Anarak	Centro de Almacenamiento de Residuos de Anarak		Operativo	Centro de Almacenamiento de residuos procedentes del Centro de Investigación Nuclear de Teherán (TNRC en inglés).
Ahvaz ²²	Centro Nuclear de Darkovin ²³	2008 ²⁴	En construcción	Reactor IR-40 de agua pesada con capacidad de 360 MW.
Ardakan	Instalación de producción de combustible nuclear ²⁵	2005	Desmantelado 2013	Capacidad para procesar entre 50 y 70 toneladas de uranio en U-308 (<i>yellowcake</i>).
Bandar Abbas	Planta de producción de uranio de Bandar Abbas	2006	Operativo	- Minas de uranio de Gchine (21 T/año). - Centro de procesamiento de uranio.
Bonab	Centro de Investigación y Desarrollo Nuclear ²⁶	1995	Operativo	Dedicado a la investigación agrícola ²⁷ .
Hallileh ²⁸	Central nuclear civil (Bushehr 1 y Bushehr 2)	1995 ²⁹	Operativo desde 2011	Dos centrales nucleares de agua ligera de construcción rusa (Atomstroyexport), 1000 MW.
Challus ³⁰	Centro de desarrollo armamentístico (subterráneo)	2000 ³¹	Instalación secreta	Detectada presencia de asesores rusos, chinos y norcoreanos.
Fordow ³²	Planta de enriquecimiento de uranio	2009 ³³	Operativo	Centro de enriquecimiento de uranio de 5.500 m ² . Defendida por sistemas antiaéreos S-300 (rusos)
Isfahán	Centro Tecnológico-Nuclear de Isfahán	Años 70	Operativo	-Planta de Conversión de Uranio U-308 en óxido de uranio ³⁴ , metal de uranio ³⁵ y uranio hexafluorido ³⁶ . -Planta de Producción de Circonio. -Planta de desarrollo de misiles (SCUD B y C). -Centro de investigación nuclear (fabricación china).
Karaj (I)	Centro de Investigación y Desarrollo Nuclear	1991	Operativo	Dedicado a la agricultura y a la medicina.

²² A 70 km de Ahvaz sobre el río Karun.

²³ También conocido como Darkouin, Ahvaz, Esteghlal and Karun.

²⁴ Se anunció su construcción en 2008 y estaba previsto finalizarlo en 2018.

²⁵ Construido con asistencia china.

²⁶ Aunque está establecido como centro de investigación agrícola, se sospecha que pudiera tener otros fines. Visitado por Hans Blix en 1997.

²⁷ A 80 km al sur de Tabriz, en el Azerbaiyán iraní.

²⁸ Situada en el golfo Pérsico, a 12 km de Bushehr.

²⁹ Iniciado en 1979, destruido entre los años 1984 y 1988 y retomado en 1995.

³⁰ Costa del mar Caspio, a 20 km de Chales.

³¹ Hecho público tras la denuncia de opositores.

³² A 20 km de Qom.

³³ Descubierto en 2009.

³⁴ Usado para el combustible de los reactores.

³⁵ Usado para el desarrollo de armas nucleares.

³⁶ Usado para el gas de las centrifugadoras.

Karaj (II)	Centro de Almacenamiento de Residuos de Karaj	2003	Operativo	Gestión de residuos procedentes de Tehran Research Reactor (TRR) y de Lashkar Abad.
Lashkar Abad³⁷	Centro de investigación	2002	Cerrada. Actividad detectada en 2013	Planta de Separación de Isótopos (AVLIS) procedente del enriquecimiento de uranio con láser (fines militares) ³⁸ .
Natanz	Complejo Nuclear de Natanz ³⁹ (subterráneo ⁴⁰)	2002 ⁴¹	Operativo	- Planta de Enriquecimiento (Fuel). - Entre 3000 y 7000 centrifugadoras para enriquecer uranio.
Parchin	Complejo Militar de Parchin	1997	Operativo ⁴²	- Desarrollo de misiles.
Saghand	Minas de uranio	2005	No operativa	- Entre 100 y 150 km ² de minas de uranio que producen entre 3000 y 5000 toneladas de óxido de uranio.
Teherán	Centro de Investigación Nuclear de Teherán	1991	Operativo	- Reactor de Investigación de Teherán (TRR en inglés). Reactor de 5 MW capaz de producir 600 gr de plutonio al año. - Departamento de Investigación Jaber Ibn Hayan (enriquecimiento y reprocesamiento).
Teherán	Universidad Tecnológica de Sharif (SUT, en inglés)	1966	Operativo	- Desarrollo de misiles (desarrollo secreto) bajo una vinculación secreta con el Centro de Investigación Física (PHRC), dependiente de AEOL. -
Teherán	Organización de Industrias de Defensa (DIO en inglés)	1981	Operativo	- Ensamblaje centrifugadoras P2.
Teherán	Organización para la Energía Atómica de Irán (AEOL), Sazeman-e Energy Atomí	1973	Operativo	- Coordinación general del programa. - Gestión de las compañías Kayale Electric (desmantelada) y Pars Trash (operativa). - Instituto de Física Aplicada (IAPH en inglés), desarrollo de armas nucleares ⁴³ .
Saghand (Yazd)	Mina de uranio	2011	Operativa	1,5 millones de toneladas en reservas.

Anexo 1. Instalaciones nucleares de Irán. Fuente. Elaboración propia usando NTI, CIA e Iran-Watch.

³⁷ Situada en Hashtgerd.

³⁸ En Ramandeh hubo un centro de investigación nuclear (similar a Karaj I) asociado a Lashkar Abad.

³⁹ 10 000 m².

⁴⁰ Fuentes hablan de 8 m profundidad y coraza de protección hormigón de 22 m de diámetro.

⁴¹ Descubierta por la confesión del disidente Alireza Jafarzadeh.

⁴² Inspeccionado por la IAEA en 2005. Acusaciones en 2015 de haber desarrollado pruebas con armas nucleares.

⁴³ Fereydoun Abbasi es el actual presidente de la Agencia Iraní de la Energía Atómica. Antes fue director del Instituto de Física Aplicada.

FECHA	LUGAR	INSTALACIÓN	HECHO	VÍCTIMAS	OBSERVACIONES
12-10-2010	Khorramabad	Base desarrollo misiles (Guardianes Revolución)	Explosiones	18 muertos	
15-5-2011	Isfahán		Explosiones	7 muertos	Represalia de Hezbolá con lanzamiento misiles
1-11-2011	Bidganeh	Base de Misiles Shahid Modarres	Explosiones	17 muertos, incluido desarrollador de misiles Hassan Moqaddam	Represalias fallidas contra embajadas en Turquía, Azerbaiyán, Tailandia, Buenos Aires y Washington. Coche Bomba en Tblisi e India (1 herido)
Enero 2013	Fordow (Quom)	Centro de Enriquecimiento / Complejo Militar	Explosiones		Represalia con dron iraní derribado en Haifa (25-4-2013)
7-5-2013	Teherán	Instalaciones de desarrollo y depósito de misiles	Explosión		
24-8-2014	Natanz	Instalaciones nucleares	Derribo de dron Israel		
6-10-2014	Parchín	Instalaciones e desarrollo y depósito de misiles	Explosión		Represalia Sheeba (frontera Israel-Líbano)
26-6-2020	Parchín	Centro de desarrollo misiles balísticos Parchin	Explosiones	0	
30-6-2020	Teherán	Clínica Sina At'har	Explosiones	19 muertos	
2-7-2020	Natanz	Centro de investigación nuclear (enriquecimiento uranio)	Explosiones		
10-7-2020	Teherán	Suministro eléctrico en Quod y Garmdareh	Explosiones que han afectado a las instalaciones militares subterráneas	0	
15-7-2020	Bouchehr	Astillero	Incendio	0	
19-7-2020	Isfahán	Centro de enriquecimiento de uranio	Explosión	0	

12-4-2021	Natanz	Centro de investigación nuclear	Ciberataque	0	

Anexo 2. Accidentes ocurridos en Irán. Fuente. Elaboración propia.

FECHA	VÍCTIMA	PUESTO	METODOLOGÍA	LUGAR
12-1-2010	Masoud Ali Mohammad i	Físico de partículas	Moto bomba aparcada cerca de su coche	
29-11-2010	Majid Shahrari ⁴⁴ Fereydoon Abbasi ⁴⁵	Científicos nucleares ⁴⁶	Colocación de C4 en su coche y detonación a distancia	Teherán
23-7-2011	Darioush Rezaeinejad	Científico nuclear	Disparos desde una moto	Teherán
11-1-2012	Mostafá Ahmadi Roshan	Científico nuclear	Bomba lapa	Teherán
27-11-2020	Mohsen Fakhrizadeh Mahabadi	Jefe del Programa Nuclear (SPND)	Asalto armado	Teherán

Anexo 3. Asesinatos de científicos en Irán vinculados al programa nuclear. Fuente. Elaboración propia.

FECHA	Carga	Localización	Procedencia	Destino	Observaciones
3-1-2002	50 toneladas de armas	Mar Rojo	Irán	Gaza	Operation Noah's Ark
4-11-2009	320 toneladas ⁴⁷	160 km costa de Chipre	Bandar Abbas (Irán)	Gaza	Operation Four Species
15-3-2011	50 toneladas de armas ⁴⁸	Aguas internacionales Mediterráneo	Siria	Gaza	Operation Iron Law

⁴⁴ El Centro Nuclear de Teherán fue renombrado con su nombre después de su muerte.⁴⁵ Herido en el ataque.⁴⁶ Shahrari trabajaba para la Agencia Iraní de la Energía Atómica y Abbasi trabajaba para la Universidad Shahid Beheshti.⁴⁷ 9000 morteros, 2125 Katyusha, 21 100 cohetes granadas de mano y AK-47.⁴⁸ Misiles antibarco C-704, lanzadores de cohetes, radares, morteros, rifles de asalto y munición.

5-3-2014	Armas iraníes y sirias	Mar Rojo	Irán	Gaza	Operación Full Disclosure

Anexo 4. Intercepción de armas iraníes con destino Gaza. Fuente. Elaboración propia.

Fecha	Lugar	Objetivo	Observaciones
30-1-2013	Jamraya	Convoy con armas iraníes Complejo químico	
1/3-5-2013	As-Saboura, Damasco, Wadi-Barada, Damasco	Convoys y depósitos misiles iraníes	
5-7-2013	Lakatania	Depósito armas (misiles antibarco rusos Yakhont)	
30-10-2013	Snawbar	Base de misiles	
26-1-2014	Lakatania	Depósito misiles rusos S-300	
24-2-2014	Valle del Beqaa	Base de Hezbolá (frontera libanesa)	1 militante Hezbolá muerto
7-12-2014	Rif Dimashq	Depósito misiles rusos S-300 iban a ser transferidos a Hezbolá	3 militantes Hezbolá muertos
18-1-2015	Mazraat Amal	Base Hezbolá con personal iraní	
25-4-2015	Qalamoun	Base de misiles. Dos convoys	
31-10-2015	Qalamoun	Convoy de armas iraníes para Hezbolá	
11-11-2015	Arpto. Damasco	Depósito armas Hezbolá	
30-11-2016	Damasco	Depósito armas y convoy armas iraníes	
7-12-2016	Base aérea de Mezzeh	Convoy de armas químicas para Hezbolá	Información proporcionada por la oposición
12-1-2017	Base aérea de Mezzeh	Depósitos de armas	
22-2-2017	Al Katif (Damasco)	Convoy de armas de Hezbolá	
27-4-2017	Damasco	Almacén de armas custodiado por fuerzas iraníes	5 ataques
7-9-2017	Masyaf	Fábrica de armas químicas	

3/4-12-17	Damasco	Base militar y complejo científico-militar	
10-2-2018	Bar Tiyas	Base militar con presencia iraní	Avión israelí derribado
10-5-2018	Golán sirio	Ataque base militar con presencia iraní	
28-3-2019	Alepo	Depósitos de armas	Cuatro guardias muertos
31-8-2020	Dara, Damasco	Ataque contra posiciones iraníes	8 iraníes muertos
18-11-2020	Sin especificar	Ataque contra posiciones iraníes	5 iraníes muertos
25-12-2020	Hama	Instalación de misiles iraníes	

Anexo 5. Ataques israelíes contra intereses iraníes en Siria. Fuente. *Haaretz*, *Jerusalem Post*, *Yedioth Ahronoth*, *The Times of Israel*, Ynet, Reuters, BBC, Al Masdar y Christian Science Monitor.

La involución del concepto occidental de seguridad (y sus implicaciones estratégicas)

La involución del concepto occidental de seguridad (y sus implicaciones estratégicas)

Resumen:

El presente documento se divide en tres partes. La primera esboza la transición, durante la segunda mitad del siglo xx, del concepto de seguridad desde el tradicional centrado en las amenazas militares hacia nociones más amplias que buscaban integrar aspectos políticos, económicos, sociales o medioambientales. Sobre la base de los cambios estratégicos de la última década, en gran medida provocados por la crisis socioeconómica global iniciada en 2009, la segunda parte muestra la actual involución hacia paradigmas reducidos de seguridad más propios de la Guerra Fría.

Finalmente, se reexamina el que en su momento constituyese el modelo fundamental de seguridad occidental, hoy cuestionado: la seguridad humana.

Palabras clave:

Seguridad internacional, geopolítica, (des)globalización, defensa nacional, seguridad humana.

***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 regression of the Western concept of Security (and its strategic implications)

Abstract:

This document is divided into three parts. The first outlines the transition, during the second half of the twentieth century, from a traditional conception focused on military threats, to broader notions that sought to integrate political, economic, social or environmental aspects. Based on the strategic changes of the past decade, largely caused by the global socio-economic crisis that began in 2009, the second part shows the current involution towards reduced cold war security paradigms. Finally, it is re-examined that at the time it was the fundamental model of Western security, today questioned, Human Security.

Keywords:

International security, geopolitics, (des)globalization, national defense, human security.

Introducción

En los últimos setenta años, el centro de gravedad de las relaciones internacionales ha girado en torno a las cuestiones de seguridad. Durante todo este periodo, las decisiones más significativas, adoptadas tanto por los Estados como por las organizaciones internacionales, han tenido como argumento esencial la protección de la seguridad nacional o internacional.

Podría parecer, entonces, que existe una definición firmemente asentada sobre lo que es seguridad. Nada más lejos de la realidad. En el lenguaje de las ciencias sociales, «seguridad» es un concepto controvertido, ya que no existe consenso sobre su significado. En función de los países, personas, ideas, culturas y percepciones de la realidad, el término adquiere un valor diferente. Toda transformación sociopolítica conllevará variaciones en esa percepción, tanto en lo que debe ser protegido como sobre las formas y modos de llevarlo a cabo. Por consiguiente, cualquier noción de seguridad solo será válida para un contexto histórico determinado.

En 2011, este mismo autor publicó, en este foro privilegiado que brinda el IEEE, un somero análisis sobre la evolución del concepto de seguridad durante el periodo 1945-2011¹. Diez años después, parece oportuno revisar la evolución histórica y analizar las tendencias estratégicas, con el objetivo de ofrecer una visión de las nociones contemporáneas de seguridad. Es de resaltar que se parte de la hipótesis de que, en los últimos años, se ha producido, desde un prisma occidental, una involución hacia paradigmas de seguridad propios de la Guerra Fría —aunque el contexto mundial se encuentre muy alejado de aquella época—.

Con ese propósito, el presente texto se divide en tres partes. La primera repasa la evolución de los conceptos de seguridad tradicionales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis socioeconómica global iniciada en 2009. Sobre la base de los cambios estratégicos de la última década, en gran medida provocados por aquella crisis del modelo liberal, la segunda parte muestra como la cooperación en materia de seguridad internacional puede ser sacrificada por motivos políticos, geopolíticos e ideológicos; lo que a la postre significa un retorno a concepciones reducidas de

¹ LABORIE, M. *La evolución del concepto de seguridad*. IEEE, 2011. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf

seguridad. Finalmente, se reexamina el que en su momento constituyese el paradigma de seguridad occidental, la hoy cuestionada seguridad humana.

La ampliación y profundización del concepto de seguridad: de la Guerra Fría a la crisis global de 2009

Durante la Guerra Fría, la seguridad se justificaba en el arquetipo de que la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, compitiendo por sus propios intereses nacionales en un entorno estratégico anárquico.

Estos intereses incluían, fundamentalmente, la protección de la integridad territorial, el mantenimiento de la independencia política —reconocida por otros Estados— y la preservación de las funciones básicas de la sociedad —económica, sociopolítica, cultural o ecológica—. La defensa de esos intereses nacionales, por parte del Estado, constituía el objetivo primario de la seguridad nacional que, por entonces, se confundía con «defensa nacional».

Desde este punto de vista, propio del realismo teórico², se trataba de conseguir el mayor nivel de poder posible; cuanto más poder, especialmente el militar, que un determinado Estado podía acumular, más seguro estaría. De esta manera, soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución de este entre las distintas naciones, se encontraban inequívocamente unidos a lo que se concebía por seguridad. Este modelo es el mismo que utiliza el enfoque geopolítico.

En la década de los sesenta, y una vez segregada de sus vínculos con el nazismo, la geopolítica empieza de nuevo a ser utilizada en EE. UU. como un apelativo, aparentemente útil, para destacar la importancia de los factores geográficos en la configuración de los acontecimientos políticos y militares.

Durante su etapa como secretario de Estado (1973-1977), Henry Kissinger reintrodujo el concepto de geopolítica en las discusiones sobre política exterior. Por entonces, su país estaba inmerso en un conflicto cada vez más impopular en Vietnam, y el uso de ese término fue, en parte, un intento de abordar el nuevo panorama estratégico. El concepto se utilizaba para destacar la importancia del equilibrio mundial y de los intereses

² Por su influencia a lo largo de la historia, el realismo puede ser considerado la teoría dominante de las relaciones internacionales. El tema que unifica sus diferentes escuelas se centra en que los Estados se encuentran en un entorno de anarquía en el que su propia seguridad no está garantizada.

nacionales permanentes en un mundo sometido constantemente a las tensiones entre países. Deseoso de promover una nueva relación con China, Kissinger sostuvo que las ambiciones geopolíticas de Moscú debían ser contenidas. Pese al notable cambio de escenario, el equilibrio de poder y la defensa de los intereses vitales nacionales siguen muy vigentes en los estudios geopolíticos y geoestratégicos actuales.

En el marco de las relaciones entre Estados, la «seguridad internacional» surge de la necesidad de dar respuesta al dilema de seguridad que este enfoque presenta. Todo incremento de poder —normalmente militar— por parte de una determinada nación, necesariamente conduce a la pérdida de seguridad de otra, que tratará de revertir la situación. En este caso, se entra en una inevitable carrera de armamentos. Además, la acumulación de poder no garantiza protección contra riesgos y amenazas no afectados por la disuasión militar convencional. De esta forma, es preciso crear unos cauces, por mínimos que sean, de diálogo y cooperación entre países que rompan el círculo vicioso del dilema.

Una característica esencial de las teorías realistas es la creencia de que las instituciones internacionales no tienen un papel demasiado importante en la prevención de crisis y conflictos. Estas instituciones son observadas más como un producto que sirve a los intereses de sus Estados miembros que como un medio de arreglo de controversias. Por el contrario, otros defienden que el desarrollo de un modelo institucionalizado de cooperación entre Estados abre oportunidades para alcanzar una mayor seguridad internacional. Este punto de vista alternativo, conocido como institucionalismo liberal, argumenta que las organizaciones internacionales son mucho más importantes de lo que el realismo considera. La creación de las Naciones Unidas en 1945 supuso la reválida de esta teoría.

Ciertamente, con su fallido antecedente de la Sociedad de Naciones, la instauración de la ONU viene a superar la noción tradicional de seguridad, al mismo tiempo que enfatiza la importancia de la cooperación internacional en múltiples ámbitos. Esta visión se materializa en el concepto de «seguridad colectiva» por el que se proscribe el recurso a la violencia como forma de salvaguardar los intereses nacionales, salvo en caso de autodefensa.

En este punto, es importante no confundir seguridad colectiva con «defensa colectiva». El primero implica que los Estados se comprometen en crear un sistema, compuesto de

organismos, normas e instrumentos, que garantice la paz y estabilidad de todos. Por su parte, la defensa colectiva se efectúa a través de alianzas militares en las que, como la OTAN, los países miembros comparten intereses vitales y, en cierta medida, valores. En el caso de la Alianza Atlántica, el interés común primordial es apoyar la defensa de todos y cada uno de sus miembros en contra de una amenaza externa —como determina el conocido artículo 5 del Tratado de Washington—. La Carta de las Naciones Unidas reconoce, bajo ciertas condiciones, el derecho a la defensa colectiva de los Estados.

Ya en la década de los ochenta del siglo xx se comienza a demandar una seguridad multidimensional que, sin olvidar las cuestiones propias de la defensa, incluya aspectos políticos, económicos y sociales. Al mismo tiempo, se acentúa la importancia del marco internacional para la resolución de crisis y hostilidades.

De especial interés resultó el concepto de «seguridad común» introducido, en 1982, por la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad —conocida comúnmente como la Comisión Palme—. La idea básica residía en que «los Estados ya no pueden buscar la seguridad a costa de los demás; solo puede obtenerse mediante compromisos de cooperación». Es decir, ningún país podía obtener seguridad, a largo plazo, simplemente tomando decisiones unilaterales, sino que también había que considerar las acciones y reacciones de los potenciales adversarios. La seguridad tenía que encontrarse en común con ellos³.

Sobre esta base, las organizaciones de defensa colectiva abordaron actividades de seguridad que fueron más allá de su propósito inicial, iniciando una transición desde la defensa hacia la seguridad ampliada. Así, también aparece el concepto el «seguridad compartida» que buscaba, entre otros, el fomento de la confianza mutua entre bloques o el impulso de las negociaciones sobre control de armamentos.

Tras el fin de la Guerra Fría y, como consecuencia de la aceleración de la globalización, se produce un cambio fundamental en la concepción de la seguridad que, desde ese momento, amplía y profundiza su significado. De la seguridad nacional centrada en el nivel Estado se avanza hacia otra noción en la que individuos, grupos y sociedades adquirirían una posición privilegiada.

³ GALTUNG, J. «The Palme Commission Report on Disarmament and Security A Critical Comment». *Bulletin of Peace Proposals*, 14(2), 1983, pp. 147-152. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/44480996> (Último acceso: 20 mayo 2021).

Problemas globales, transfronterizos en su mayoría, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales, el deterioro medioambiental la inmigración no regulada y el subdesarrollo se convirtieron en riesgos para la humanidad de una importancia similar a los que debía afrontar la defensa militar. Por su naturaleza, los retos a la seguridad dejaron de dividirse entre «internos o externos» o «civiles y militares»⁴; al mismo tiempo que se defendía la necesidad de adoptar un enfoque integral, multidimensional y multinivel sobre la seguridad.

Sobre estas premisas, el concepto de «seguridad humana», que se desarrolla más adelante, se convirtió en el paradigma primordial. Con todo, la aparente pérdida de importancia de los aspectos geográficos junto al avance de teorías sociales cosmopolitistas y relativistas hizo que el interés por los análisis geopolíticos se disipase.

En lo que concierne a las tres organizaciones internacionales clave para la seguridad euroatlántica —OTAN, UE y OSCE—, adoptaron, en aquellos años, un modelo de seguridad ampliado como forma de actuación.

La OTAN se acomodó al nuevo entorno estratégico en el que el enemigo, por el cual fue creada en 1949, se había desvanecido. En lugar de disolverse, como algunos propusieron, atrajo a un buen número de países de la antigua órbita soviética y se transformó, en la práctica, en una organización de seguridad colectiva. Con ello, respondía a la necesidad de ensanchar su concepto de seguridad para garantizar la protección de los aliados ante riesgos y amenazas difusos; a la vez que promocionaba por el mundo sus valores fundacionales. Una muestra de estos cambios fue el lanzamiento, en la década de los noventa, de sus primeras operaciones «fuera de área» en Bosnia y Kosovo, así como su posterior implicación en los conflictos de Afganistán e Irak. Había que recordar que el Concepto Estratégico de la OTAN (2010), todavía en vigor, subraya que la «seguridad cooperativa»⁵ constituye una de las tres tareas fundamentales de la alianza, junto con la defensa colectiva y la gestión de crisis.

⁴ LABORIE, M., *op. cit.*

⁵ Para la OTAN, la seguridad cooperativa consta de tres componentes, que incluyen el reforzamiento de las asociaciones, la contribución al control de armamentos, la no proliferación y el desarme, y la ayuda a los posibles nuevos países para prepararse para el ingreso en la OTAN. Para hacer operativa esta nueva tarea, la Alianza actúa como coordinadora, implicando a grupos de Estados u otras organizaciones internacionales con intereses comunes que cooperan en una amplia gama de cuestiones de seguridad. «Cooperative Security as NATO's Core Task», NATO. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77718.htm?selectedLocale=en (Último acceso: 26 mayo 2021).

De igual forma, sobre la base de un modelo integrado de seguridad, la UE avanzó hasta su actual Política Común de Seguridad y Defensa, tal y como se encuentra consolidada en el Tratado de Lisboa de 2009. A grandes rasgos, esta integración se asienta sobre ciertas características propias, a saber: multilateralismo, carácter multidimensional y abierto de la seguridad —concepto amplio e integrador— y promoción de la solidaridad, tanto en su vecindario más próximo como en otras partes del mundo.

Igualmente, la OSCE adoptó una visión integral y cooperativa de la seguridad que aglutina las dimensiones político-militar, económica y ambiental de la seguridad. En la actualidad, esta organización está compuesta por 58 Estados miembros, lo que la convierte en la mayor organización de seguridad del mundo, cuyo ámbito de actuación se extiende fuera de los límites de la región euroatlántica.

El marco estratégico actual y el regreso de la seguridad «limitada»

La ampliación y profundización del concepto de seguridad tuvieron lugar en un momento histórico único: el unipolarismo de EE. UU. Bajo el liderazgo norteamericano, la expansión de los principios y valores occidentales —democracia liberal, derechos humanos y libre mercado— forjaron el entramado securitario global como lo hemos entendido en los últimos lustros.

Sin embargo, provocada por los excesos del capitalismo, entre 2007 y 2010 se produjo la crisis económica y financiera mundial más profunda en casi un siglo. Su intensidad vino a poner de relieve los aspectos más negativos de la globalización. Vista en perspectiva, esta crisis socavó los fundamentos del capitalismo mundial, puso de manifiesto la incapacidad de los bancos para gestionar los riesgos, disminuyó la confianza en las instituciones internacionales, debilitó a todos los Estados sin excepción y casi quebró la eurozona. Además, desempeñó un papel fundamental en las mal llamadas Primaveras Árabes, el conflicto de Ucrania, el *brexít* y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos⁶.

El impacto estratégico de la crisis a lo largo de la última década ha sido dramático. El orden liberal internacional, que daba forma a las relaciones globales, se ha vuelto

⁶ LABORIE, M. *Desglobalización y pandemia global*. Documento de Opinión 28/2020, IEEE. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE028_2020MARLAB_desglobalizaion.pdf

impredecible e inestable. En particular, el indudable retroceso de la globalización está cuestionando las ideas globalistas que han conformado la seguridad mundial hasta hoy.

Efectivamente, las actuales dinámicas desglobalizadoras —con un Occidente dividido y en retirada del escenario mundial— vendrían a demostrar que, en su actual versión, la seguridad internacional es incapaz de afrontar los retos y amenazas contemporáneos.

La última edición del informe anual del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) sobre riesgos globales⁷ resume el panorama estratégico actual de la siguiente manera: «El coste humano y económico inmediato [de la pandemia de] COVID-19 es grave. Amenaza con hacer retroceder años de progreso en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y con debilitar aún más la cohesión social y la cooperación mundial. La pérdida de puestos de trabajo, la ampliación de la brecha digital, la alteración de las interacciones sociales y los cambios bruscos en los mercados podrían tener consecuencias nefastas y la pérdida de oportunidades para gran parte de la población mundial. Las ramificaciones —en forma de malestar social, fragmentación política y tensiones geopolíticas— condicionarán la eficacia de nuestras respuestas a las demás amenazas clave de la próxima década: los ciberataques, las armas de destrucción masiva y, sobre todo, el cambio climático».

En otras palabras, los efectos perversos de la denominada *cuarta revolución industrial*, que ya se habían identificado, se están viendo impulsados por la COVID-19. Según lo que señala el WEF, los riesgos son multifacéticos y universales. Pero ¿qué modelo de seguridad se debe emplear para afrontarlos con ciertas garantías de éxito?

La naturaleza de los retos señalados podría indicar la necesidad de seguir apostando por una seguridad ampliada. Sin embargo, son las tensiones geopolíticas las que vuelven a situarse en el centro de atención. Incluso en tiempos de pandemia como el actual, que afecta gravemente a la humanidad en su conjunto, son las pugnas entre las grandes potencias —y también medianas— las que descifrarían lo que acontece hoy en el mundo.

Como antaño, la seguridad de los Estados se reduciría a la mera defensa de sus intereses y el uso de la fuerza militar, como instrumento máximo del poder nacional, queda asociado a la protección de su soberanía. Desde este prisma, el sistema institucional multilateral parece quebrantado y se produce un retorno a estrechas

⁷ World Economic Forum. *Global Risks Report 2021*, 16th edition. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf (Último acceso: 10 mayo 2021).

concepciones de seguridad que tratan de colocar el foco en la competencia entre países, en un contexto de creciente anarquía.

Por tres razones primordiales, este enfoque se muestra incapaz de capturar la gran complejidad del panorama global existente y, por consiguiente, es insuficiente para ofrecer respuestas adecuadas a los heterogéneos problemas de seguridad que nos acechan en la actualidad.

Primero, la gobernanza mundial es policéntrica. El intento de observar los asuntos globales como predominantemente definidos por la competencia entre Estados conduce fácilmente a una visión del mundo reduccionista. Este paradigma, en el extremo, afirmarí­a que solo las grandes potencias actuales —EE. UU., China y, en mucha menor medida, Rusia— son las que realmente afectan a la escena internacional. Las decisiones y acciones de todos los demás países solo importarían en el contexto de ese antagonismo.

Y, sin embargo, la realidad es mucho más complicada —y confusa—. Cada Estado, independientemente de su tamaño o poder relativo, forma parte de la competición y contribuye a su resultado. Por ejemplo, Turquía trata de marcar un perfil propio a los asuntos internacionales y sus acciones tienen una indudable repercusión, cuando menos, regional.

Al mismo tiempo, no hay que despreciar las divergencias de intereses derivadas de las presiones internas e internacionales a las que se enfrentan los países que forman parte de alianzas u organizaciones de seguridad. Así, la rivalidad entre grandes potencias ha colocado a los Estados europeos en la incómoda posición de que deben elegir bando en una pugna de la que no se sienten parte directa —o no completamente—. Este marco explicaría, de alguna manera, el debate sobre la necesidad de que la Unión Europea disponga de una cierta «autonomía estratégica».

Segundo, la disminución del número de atentados terroristas yihadistas en Europa y Norteamérica ha hecho olvidar que esta ideología permanece activa.

Diez años después de la muerte de Bin Laden, la amenaza de Al Qaeda es mayor que nunca. En la actualidad, esta organización tiene más combatientes activos en más países que hace una década. «Se ha fortalecido sin generar alarma en las capitales occidentales, construyendo una base popular a través de su esfuerzo de localización, mientras sigue buscando capacidades para llevar a cabo ataques terroristas

transnacionales. La organización, como red mundial, permanece unida bajo el liderazgo de Ayman al-Zawahiri, quien proporciona orientación estratégica y dirección a los seguidores de todo el mundo de mayoría musulmana»⁸.

Aunque el yihadismo se extiende por amplias regiones, en especial «el Sahel ha experimentado un exponencial proceso de radicalización terrorista para ser considerada hoy como una de las regiones del mundo en que se manifiesta el terrorismo de corte yihadista con mayor intensidad y violencia»⁹.

Sin embargo, una visión reduccionista que únicamente busque una solución a través del uso de la fuerza no es solo insuficiente sino contraproducente. Como la experiencia obtenida de las operaciones de estabilización señala, los problemas asociados al subdesarrollo y la pobreza deben contar con estrategias —sobre la base de conceptos de seguridad amplios— que vayan más allá de la fuerza armada y de las operaciones contrterroristas.

Y tercero, la actual pandemia ha venido a recordar que el desprecio por el multilateralismo y la necesidad de cooperar, para superar los problemas globales, resulta literalmente suicida. El análisis de estos desafíos de alcance universal, desde una perspectiva geopolítica, impulsa una dinámica de bloques que estimula la competencia y no la búsqueda de consensos y acuerdos.

Afortunadamente, la reciente Guía Estratégica Interina de Seguridad Nacional de EE. UU. ofrece una comprensión holística de las relaciones internacionales. El documento, primero de esta naturaleza de la presidencia Biden, supera la mera pugna entre las grandes potencias, principio básico del pensamiento estratégico de la anterior Administración norteamericana. Para el actual inquilino de la Casa Blanca, China y Rusia siguen representando amenazas para los estadounidenses. No obstante, la guía estratégica reconoce que sus intereses pueden solaparse con los de los adversarios y la cooperación, a veces, puede ser beneficiosa¹⁰.

⁸ ZIMMERMAN, K. «Al-Qaeda After the Arab Spring: A Decade of Expansion, Losses, and Evolution», *Hudson Institute*, 5 abril 2021. Disponible en: <https://www.hudson.org/research/16806-al-qaeda-after-the-arab-spring-a-decade-of-expansion-losses-and-evolution>

⁹ *Anuario del terrorismo yihadista 2020*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo. C. Igualada, (ed.). San Sebastián: COVITE 2021. Disponible en: <https://observatoriotorismo.com/eedyckaz/2021/03/Anuario-del-Terrorismo-Yihadista-2020.pdf>

¹⁰ «Renewing America's Advantages-Interim National Security Strategic Guidance», The White House, INSSG, marzo 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

Seguridad humana: un concepto en peligro

Cuando se exacerban los intereses particulares de los Estados, se menoscaba la capacidad de mediación de las organizaciones internacionales. Ante el embate desglobalizador, las políticas occidentales para impulsar sus propios valores —intervención humanitaria, responsabilidad de proteger o promoción de la democracia— han perdido el favor de nuestras sociedades. Estas circunstancias afectan al modelo de seguridad occidental por antonomasia: la «seguridad humana».

En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo incluyó en su Informe Anual sobre Desarrollo Humano este concepto, que desde entonces se ha desarrollado teóricamente e implementado en la práctica. De una forma genérica, tres elementos caracterizan a la seguridad humana: primero, su objeto referente ya no son los Estados, sino los individuos y las sociedades; segundo, su naturaleza multidimensional¹¹; y tercero, su amplitud global, ya que se aplica tanto a los Estados como a las sociedades de todo el planeta.

La seguridad humana puede entenderse en dos sentidos: estricto o amplio. El primero se ocupa de las amenazas violentas a los individuos, principalmente en situaciones de conflicto, según el paradigma «libertad frente al miedo». Por otra parte, el enfoque amplio sigue el axioma «libertad frente a la necesidad» y considera las implicaciones que para seguridad presentan aspectos como la economía, el medio ambiente, la migración o la salud. Para abordar estas complejidades, la seguridad humana aplica un modelo holístico e integral.

Según este paradigma, los Gobiernos conservan el papel y la responsabilidad primordiales de garantizar la supervivencia, el sustento y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional es complementar y proporcionar el apoyo necesario a los Gobiernos, a petición de esos, a fin de fortalecer su capacidad de responder a las amenazas actuales y emergentes¹².

¹¹ La seguridad humana agrupa las amenazas contra la seguridad en siete categorías: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

¹² «Human Security Handbook», NACIONES UNIDAS, enero 2016. Disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/h2.pdf>

Aunque este concepto de seguridad humana resulta esencial para comprender las amenazas y riesgos a los que se enfrenta la humanidad, ha sido ampliamente criticado, fundamentalmente desde dos ángulos.

En primer lugar, se considera que es demasiado amplio para ser útil operativamente, lo que en la práctica impide la adopción de políticas pragmáticas. Al ampliar el concepto de seguridad para abarcar cualquier problemática, desde la degradación del medioambiente hasta la falta de vivienda y el desempleo, no es posible establecer prioridades ni planes coherentes —recordar la expresión de que «si todo es de máxima prioridad, nada es prioritario»—.

En estos casos, se produciría lo que Ole Wæber denominaba *securitización* para indicar que un cierto desarrollo adquiriría la denominación de problema de seguridad cuando un Gobierno así lo decía y con ello podía reclamar un derecho especial. De esta manera, securitización «se refiere a la clasificación aceptada de ciertos fenómenos, personas o entidades como una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia. A través de un acto de securitización, una preocupación se enmarca como un tema de seguridad y se mueve de la agenda política a la de seguridad»¹³. En otras palabras, nada es necesariamente un problema de seguridad, sino que se construye a través de una agenda política nacional o internacional.

Un segundo conjunto de críticas defiende que la seguridad humana, en realidad, abre la puerta a la posible injerencia de potencias extranjeras en los asuntos internos de aquellos Estados que sean percibidos como un «problema de seguridad».

Así, se podría entender que la aplicación práctica de la seguridad humana para la resolución de conflictos esté conectada con el principio de la Responsabilidad de Proteger que, de forma sumaria, defiende: cada Estado es responsable de proteger a su población, pero la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, también tiene la obligación de ayudar en esa protección. Si la soberanía depende de la capacidad de un Gobierno para proteger a sus poblaciones de la pobreza, la enfermedad, la delincuencia o la degradación medioambiental, el resultado natural es que cualquier pretexto valdría para efectuar una intervención internacional —aunque fuese denominada de «carácter humanitario»—. La única vez que el Consejo de Seguridad de

¹³ Alan Collins, citado por BAYLIS, J. «International and global security». En: J. BAYLIS; S. SMITH; P. OWENS (eds.), *The Globalization of World Politics* (7.ª ed.), Oxford: Oxford University Press 2017.

la ONU ha utilizado este principio para autorizar una intervención militar fue en Libia en 2011; y, atendiendo al resultado, probablemente será la última.

Vista en perspectiva, la adopción de la seguridad humana como modelo de estabilización y gestión de crisis, en realidad no ha servido para cambiar significativamente el comportamiento de la mayoría de los Estados o para aliviar las presiones que amenazan la vida cotidiana de los más vulnerables¹⁴.

Conclusiones

En la década de los noventa se produjo un cambio fundamental en la concepción de la seguridad que, desde ese momento, amplía y profundiza su significado. De la seguridad nacional centrada en el nivel Estado se pasa a otra noción en la que individuos y sociedades adquieren una posición de privilegio. Sobre esta base claramente occidental, la seguridad humana se articula como el paradigma esencial para la gestión de crisis y la estabilización de países en conflicto.

La crisis económica y social de la última década ha transformado profundamente el entorno estratégico. El declive en términos relativos de EE. UU. y Europa ha significado un cuestionamiento de los modelos liberales, lo que, en la práctica, ha supuesto una involución hacia concepciones tradicionalmente estrechas de seguridad. Ante el repliegue occidental, ¿quién apadrinará a la seguridad humana?

En estas circunstancias, la seguridad se ha «encogido». La pandemia de la COVID-19 no ha hecho más que enfatizar esta tendencia. El auge de poderes alternativos está provocando un cambio global en las relaciones internacionales, lo que, desgraciadamente, comporta el regreso de la geopolítica como teoría explicativa de los acontecimientos.

En el marco estratégico señalado, los conceptos de seguridad se mueven entre estos dos paradigmas antagónicos que demuestran la tensión en la compatibilidad entre los aspectos global, internacional, nacional e individual de la seguridad.

¹⁴ ACHARA, A. «Human Security». En: J. BAYLIS; S. SMITH; P. OWENS (eds.), *op. cit.*

El comienzo de la tercera década del siglo xxi es testigo de la emergencia de un mundo diferente y mucho más complejo, un mundo repleto de nuevos retos y enfoques hacia la estabilidad y la seguridad internacional.

Las principales amenazas a la paz y a la estabilidad no son solo las guerras entre Estados y las rivalidades entre grandes potencias, como fue el caso en la primera mitad del siglo xx. Existe un riesgo evidente de que la dinámica de bloques y las tensiones geopolíticas oscurezcan a otros desafíos que, por su escala y alcance global, requieren de grandes acuerdos internacionales, con independencia de ideologías e intereses nacionales particulares.

En resumen, hemos entrado en una nueva era en que las profundas y vertiginosas transformaciones que se están produciendo vuelven a obligarnos a reevaluar nuestro concepto de seguridad y, lo que es más relevante, sus implicaciones políticas.

*Mario Laborie**

Coronel (ET)

Doctor en Seguridad Internacional

72/2021

14 de junio de 2021

Aránzazu Lastres Velasco*

¡China en África! ¿Hay espacio para Europa?

¡China en África! ¿Hay espacio para Europa?

Resumen:

África está en proceso de cambio, ha hecho grandes avances al poner en valor sus riquezas naturales, su numerosa población y otras muchas fortalezas para presentarse ante el mundo como un lugar de oportunidad, pero sigue siendo escenario de diversos conflictos, guerras e inestabilidades.

Ante este cambio, China, quien también fue protagonista de un auge similar ha introducido al continente en su punto de mira y, mediante inversiones y financiación de infraestructura, ha tomado posiciones económicas y políticas en esta región, que a la vez le han generado deudas perjudiciales.

Ante el papel de china en África, Europa, otro actor de relevancia en el continente, se presenta con una larga historia de cooperación y nuevas estrategias para con el continente basadas en los nuevos retos que les afectan de manera conjunta, como la necesidad de estabilidad y seguridad, el cambio climático o la transición digital.

Palabras clave:

África, afrooptimismo, China, Unión Europea, desarrollo, trampa de la deuda, asociación.

***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 in Africa! Is there room for Europe?

Abstract:

Africa is undergoing a process of change; it has made great strides in enhancing its natural wealth, its large population, and many other strengths to present itself to the world as a place of opportunity, but it continues to be the scene of various conflicts, wars and instabilities.

In the face of this change, China, who was also the protagonist of a similar boom, has introduced the continent into its sights and through investments and infrastructure-financing has taken economic and political positions in this region, which at the same time has generated harmful debts.

Faced with China's role in Africa, Europe, another major player on the continent, has a long history of cooperation and new strategies for the continent based on the new challenges that affect them jointly, such as the need for stability and security, climate change and the digital transition.

Keywords:

Africa, China, afro-optimism, European Union, development, debt- trap, association.

Introducción

África vuelve a ser noticia y no es por la inestabilidad y pobreza de algunas de sus regiones, sino por ser este un territorio estratégico ante el que las grandes potencias como China y Europa intentan aproximarse para obtener beneficios y posicionarse en el reordenamiento mundial del que estamos siendo testigos.

Mucho ha ocurrido desde aquella portada publicada por el semanario inglés *The Economist* en el año 2000¹ donde se afirmaba, a comienzos del nuevo milenio, que existía más desastre que esperanza para el continente. Con el título *The hopeless continent* ('el continente sin esperanza') se abrió paso la corriente afropesimista, que reflejaba que África siempre había sido y seguiría siendo un continente empobrecido y en retroceso por culpa de las guerras, el hambre, los desastres naturales y la corrupción que lo asolaban. Tras una década, en 2013, *The Economist* volvía a referirse al continente, pero esta vez lo hacía elaborando un informe especial sobre una África emergente titulado *A hopeful continent* ('el continente esperanzador')². Esto iniciaba una nueva corriente, la afrooptimista, fomentada por los medios de comunicación y apoyada por académicos y organizaciones internacionales, que daba paso a un cambio de la imagen y de la retórica con la que desde Occidente se veía al continente africano³.

El «boom africano» de la última década pasa por una explosión de las manufacturas industriales y este fenómeno no es algo novedoso en la historia reciente. China ya realizó este proceso dentro de sus fronteras y en un cuarto de siglo se hizo con récords históricos. China, siendo más pobre que Kenia, Lesoto o Nigeria, consiguió ser rival de Estados Unidos y obtuvo el título de «la fábrica mundial»⁴. Este gigante asiático, consciente del escenario inevitable de globalización en el que nos encontramos y compitiendo al nivel de grandes potencias, ha reparado en el continente africano en su

¹ «The hopeless continent», *The Economist*, 13 mayo 2000. Disponible en: <https://www.economist.com/weekyedition/2000-05-13>

² «A hopeful continent», *The Economist*, «Special Report: Emerging Africa», 2 marzo 2013. Disponible en: https://www.economist.com/sites/default/files/20130203_emerging_africa.pdf

³ HAVNEVIK, Kjell. «The current Afro-optimism – A realistic image of Africa?», Nordic Africa Institute/University of Agder, octubre 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/283540539_The_current_Afro-optimism_-_A_realistic_image_of_Africa

⁴ YUAN SU, Irene. «África, la próxima fábrica del mundo», *La Vanguardia*, 31 octubre 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191031/471293885346/africa-fabricas-industria-china.html>

búsqueda de nuevos activos y fuentes de recursos que le permitan seguir creciendo al ritmo al que lo ha hecho hasta ahora.

Ante este avance rápido de China, cabe preguntarse por el rol de Europa en este nuevo escenario africano: ¿hay espacio para Europa en África? La influencia en África es multipolar, pues son muchos los que quieren tomar partido en la nueva etapa de desarrollo y crecimiento del continente, Europa entre ellos. Ante un país como China, con una creciente importancia y una presencia cada vez mayor a través de la financiación de proyectos de infraestructura, Europa ha de ser contemplado como tradicional socio europeo y como un actor que ha sido y es relevante en el continente. Por esto, resulta interesante analizar su rol en África, así como sus estrategias actuales dirigidas hacia una relación de igual a igual basada en inversión en energías renovables, digitalización, crecimiento sostenible, paz y gobernanza⁵.

El renacimiento africano: lugar de oportunidades

África está en proceso de renacer y no solo ha sido objeto de un cambio en la percepción por parte del resto del mundo, sino que ha protagonizado también una evolución real provocada por su crecimiento económico y, en consecuencia, un mayor desarrollo, un mejor clima político y una mejora en el marco institucional. África avanza y así lo refleja el estudio *Doing Business* del Banco Mundial, que publicaba en 2018 las diez economías que habían experimentado un mayor avance en sus marcos regulatorios y cinco de ellas eran africanas (Yibuti, Togo, Kenia, Ruanda y Costa de Marfil)⁶.

En el siglo XXI, África ha duplicado su producto interior bruto en un periodo de doce años, y después de décadas de un crecimiento lento se podía observar en 2019 como el PIB de economías africanas, algunas del área del Sahel como Sudán del Sur, Etiopía, Níger o Senegal, aumentaba; el continente registraba un crecimiento medio total del 4,6 % y seis de las diez economías que más crecerían según el FMI pertenecían al continente. Consecuencia de este auge ha sido la toma de conciencia por parte del resto del mundo del valor real del continente como mercado, fuente de recursos y oportunidad de

⁵ SÁNCHEZ, Álvaro. «La UE revisa su alianza con África ante el creciente empuje chino en el continente», *El País*, 9 marzo 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-03-09/la-ue-revisa-su-alianza-con-africa-ante-el-creciente-empuje-chino-en-la-region.html>

⁶ Banco Mundial, *Doing Business 2019*, 31 octubre 2018. Disponible en: <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>

inversión⁷. Ha sido con la COVID-19 cuando, tras una caída del 2,1 % del PIB real en 2020, la economía africana al sur del Sáhara ha sufrido su primera recesión en veinticinco años⁸.

Son muchas y diversas las nuevas fortalezas con las que África se presenta al mundo. Una de ellas es, sin duda, su población. Con un crecimiento demográfico exponencial, es una de las pocas regiones del mundo que ofrecen dividendo demográfico con un crecimiento porcentual del 496 % en la población en edad trabajadora⁹, además de ser africanos nueve de los diez países con mayor crecimiento demográfico.

Una de las mayores consecuencias de esta explosión demográfica es la cantidad de esta población en edad joven —en la mayoría de los países africanos, los menores de 15 años suponen más del 40 % de la población total—. Este dividendo demográfico positivo significa que los individuos que componen la fuerza laboral superan a aquellos que son dependientes (los menores de 15 y mayores de 60 años)¹⁰.

Además, esta dinámica demográfica ha resultado también en un proceso de urbanización masivo, ya que la población en edad laboral busca oportunidades de desarrollo y futuro en las urbes, generando desplazamientos. Esto ha hecho que la tasa de urbanización africana —más veloz que la de cualquier otra región— se haya incrementado constantemente a lo largo de las últimas tres décadas y que, para 2030, más de la mitad de la población africana habite en áreas urbanas¹¹. Un mercado nuevo y de grandes dimensiones, con aumento de la demanda y que proporciona mano de

⁷ MOGHALU, Kingsley. «De «continente sin esperanza» al «auge de África» en solo 10 años», *La Vanguardia*, 13 noviembre 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191112/471554847195/africa-crecimiento-pib-desigual-globalizacion.html>

⁸ *African Economic Outlook 2021*, Banco de Desarrollo Africano, 2020. Disponible en: <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook#:~:text=Africa%20is%20projected%20to%20recover,recession%20in%20half%20a%20century.&text=Real%20GDP%20in%20Africa%20is,by%202.1%20percent%20in%202020>

«La COVID 19 (coronavirus) lleva a África al sur del Sahara hacia su primera recesión en 25 años», Banco Mundial, 9 abril 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/09/covid-19-coronavirus-drives-sub-saharan-africa-toward-first-recession-in-25-years>

⁹ «Why Africa is becoming a bigger player in the global economy?», EY Global, 11 septiembre 2020. Disponible en: https://www.ey.com/en_gl/tax/why-africa-is-becoming-a-bigger-player-in-the-global-economy

¹⁰ MERINO, Álvaro. «La población joven en el mundo», *El Orden Mundial*, 14 septiembre 2020. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas/poblacion-joven-mundo/>

¹¹ LWASA, Shualib. «El manejo de la urbanización africana en el contexto de los cambios ambientales», *INTERdisciplina*, enero-abril 2014. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317162603_El_manejo_de_la_urbanizacion_africana_en_el_contexto_de_los_cambios_ambientales

obra, conforma una realidad atractiva e imposible de ignorar para las grandes potencias como China y Europa.

Otra de las más relevantes riquezas de África está en su suelo. Un subsuelo rico en minerales tanto tradicionales, como los platinoides o el diamante, como los más codiciados al ser requeridos para las nuevas tecnologías, como el coltán, la sitúan también en el punto de mira de potencias extranjeras que necesitan asegurar sus recursos. Estos suelos contienen más de sesenta tipos de minerales y albergan un tercio de las reservas del mundo, entre las que se encuentran, por ejemplo, un 80 % de las reservas de coltán o un 60 % de las de cobalto¹². Esto, sumado a que contiene también un 24 % de las tierras cultivables del mundo, hace que África haya entrado en el radar de empresas y administraciones al ofrecer claras oportunidades de negocio¹³.

Por último, otro de los factores de crecimiento africano es el gran número de fuentes energéticas, que le hacen ser un elemento clave del nuevo mapa energético mundial. Estas son diversas y se encuentran repartidas en zonas concretas. Las energías fósiles tales como gas, petróleo o carbón, se encuentran en la zona norte, en el golfo de Guinea y en la zona de África austral, respectivamente. Otros recursos con los que cuenta son cuencas hidrográficas en África central, tales como la del Congo, yacimientos de uranio —necesarios para el funcionamiento de centrales nucleares— en países como Níger y abundante luz solar en la zona más desértica del Sáhara que la convierten en una de las zonas del planeta con mayor potencial fotovoltaico¹⁴. En el área de África oriental, en países como Kenia, Etiopía o Tanzania existe un foco regional de energía geotérmica¹⁵. Además, existe también mucho potencial para el desarrollo de fuentes de energías

¹² RAMDOO, Isabelle. «El África de los recursos naturales», International Institute for Sustainable Development, noviembre 2019. Disponible en: <https://www.iisd.org/system/files/publications/africa-recursos-naturales-vangaurdia-es.pdf?q=sites/default/files/publications/africa-recursos-naturales-vangaurdia-es.pdf>

¹³ LEKE, Acha; CHIRONGA, Mutsa; DESVAUX, Georges. «Africa's overlooked business revolution», *McKinsey Quarterly*, 14 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/africas-overlooked-business-revolution>

¹⁴ RAMDOO, Isabelle. «El África de los recursos naturales», International Institute for Sustainable Development, noviembre 2019. Disponible en: <https://www.iisd.org/system/files/publications/africa-recursos-naturales-vangaurdia-es.pdf?q=sites/default/files/publications/africa-recursos-naturales-vangaurdia-es.pdf>

¹⁵ ROCA, José A. «Las 10 mayores plantas geotérmicas del mundo», *El periódico de la energía*, 27 junio 2016. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/las-10-mayores-plantas-geotermicas-del-mundo/>

renovables en zonas como el África subsahariana, donde aproximadamente el 90 % del potencial renovable continua sin explotarse¹⁶.

La producción ascendente, el incremento de reservas probadas y un constante descubrimiento de yacimientos dotan a África de oportunidades y la posicionan en el punto de mira de potencias como China, quien ha aumentado considerablemente su consumo de petróleo y gas natural y ve en la región una garantía de abastecimiento¹⁷.

África y sus debilidades

Sin embargo, a pesar del crecimiento exponencial del continente, África sigue siendo escenario de desigualdades, tensiones y conflictos que presentan retos a su tan aclamado renacimiento y que son trabas para la seguridad y el desarrollo del continente. Zonas como la del Sahel se encuentran especialmente afectadas negativamente por algunas dificultades estructurales y coyunturales tales como un elevado crecimiento demográfico explosivo, un déficit de gobernanza o una escasez de infraestructuras que impiden la llegada de la estabilidad a esta zona y, en consecuencia, a muchas otras zonas del continente con las que conecta¹⁸.

Si bien podemos observar un progreso notable en algunos países, en 2015 el Banco Mundial mostraba como más del 50 % de la población pobre del mundo vive en África¹⁹, y en 2020 confirmaba una crisis económica en el área al sur del Sáhara causada por las repercusiones de la COVID-19 que podría hundir a 40 millones de personas en la pobreza extrema, lo cual arrasaría con, por lo menos, cinco años de avances en la lucha contra la pobreza²⁰.

¹⁶ «Responder a las necesidades de energía de África», Banco Europeo de Inversiones, marzo de 2016. Disponible en: https://www.eib.org/attachments/general/energy_needs_africa_es.pdf

¹⁷ VALLE PADILLA, Ana. *China en África a través de la Energía. Una presencia con grandes implicaciones geopolíticas a escala global*, Madrid, Instituto de Estudios Estratégicos: Documento Marco, 19 noviembre 2015. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM30-2015_China_en_Africa_AnaVillaPadilla.pdf

¹⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Los «nuevos» actores en el Sahel*, Cuaderno de Estrategia 202: «El Sahel y G5, desafíos y oportunidades», Madrid, Instituto de Estudios Estratégicos, 2019, pp. 187-189. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2020/Cuaderno_202.html

¹⁹ *Resumen anual: El año 2019 en 14 gráficos*, Banco Mundial, diciembre 2019. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/12/20/year-in-review-2019-in-charts>

²⁰ «El Banco Mundial confirma una crisis económica en África al sur del Sahara y delinea políticas fundamentales necesarias para la recuperación», Banco Mundial, octubre 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/08/world-bank-confirms-economic-downturn-in-sub-saharan-africa-outlines-key-policies-needed-for-recovery>

Otra de sus ventajas, la riqueza de sus suelos, también es por otro lado una fuente de crisis y tensiones que azota a los países africanos, al ser objeto de corrupción por parte de jefes de Estado y grandes empresas y motivo de conflictos políticos por el deseo de controlar estos bienes. También hay desigualdad en el ámbito energético, ya que cerca de la mitad de la población no tiene acceso a la electricidad y quienes sí la tienen pagan de media casi el doble que en otras partes del mundo, costándole esta escasez de energía a África entre el 2 % y el 4 % del PIB al año²¹.

Este potencial energético africano supone también una amenaza en el plano de la lucha contra el cambio climático. Al basarse la actual combinación de producción energética en la combustión tanto de carbón como del petróleo y la biomasa tradicional (madera, carbón vegetal y combustible de estiércol seco), se generan efectos perjudiciales importantes para la salud y el medio ambiente durante su proceso de generación²². Algunos de estos perjuicios se pueden observar ya en la zona del Magreb y el norte de África en forma de sequías, desertificación o tormentas que desencadenan hambrunas, guerras y migraciones allá donde tienen lugar, al destruirse recursos y minar las esperanzas²³.

África: ¿en el punto de mira de China!

China fue un ejemplo de transformación y crecimiento económico masivo desde las reformas de 1978. Pasando de producir un 2 % de la producción manufacturera a producir un 25 % en un periodo de 25 años, logró que 750 millones de personas salieran de la pobreza y que su PIB se multiplicase por treinta, siendo protagonista de récords históricos. Uno de los factores que mayor peso tuvieron en el desencadenamiento de esta transformación fue la industrialización y el establecimiento de China como la «fábrica del mundo». Igual que China se sumó al tren del desarrollo y la industrialización al adoptar este rol, África podría llegar a ser la próxima en adoptarlo y, a raíz de esto,

²¹ SCHWERHOFF, Gregor; SY, Mouhamadou. «Donde brilla el Sol: las fuentes de energía renovable, en especial la solar, son ideales para satisfacer las necesidades de energía eléctrica de África», Fondo Monetario Internacional, marzo 2020. Disponible en:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/03/pdf/impulso-energia-solar-Africa-sy.pdf>

²² SCHWERHOFF, Gregor; SY, Mouhamadou, *op. cit.*

²³ VIDALES, Adrián. *Cambio climático y seguridad alimentaria en el norte de África*, Madrid, Instituto de Estudios Estratégicos: Documento de Opinión, 13 abril 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO43-2018_CambioClimatico_SegAlimentaria_NAfrica_AdrianVidales.pdf

hacer más fuertes sus instituciones y su economía mientras eleva la calidad de vida de su población²⁴.

China ha producido más de lo que consumía y, gracias a un tipo de cambio beneficioso para ellos, han logrado destinar los excedentes de su producción a la exportación. A consecuencia de esto, han generado una tasa media anual de crecimiento de un 10 % en las últimas décadas. Pasó de ser un país agrícola, encerrado en sus fronteras y replegado sobre sí mismo, a ser un Estado no solo completamente integrado en la economía mundial, sino una potencia económica solo por detrás de EE. UU.

El crecimiento explosivo en un periodo de tiempo reducido —veinticinco años— fue posible al basarlo en un modelo de exportación e inversión. Prueba de ello es el modelo *Made in China*, fundamentado en su rol como fábrica del mundo y sustentado con paquetes de estímulos estatales (como el de 586 000 millones de dólares lanzado en 2009²⁵ o la intervención del Gobierno posterior al «lunes negro» en 2015²⁶)²⁷, que fue lo que hizo que, en ocasiones, se hablase del «milagro económico chino» al referirse a este cambio en el modelo económico. Este modelo se reflejaba en el PIB del país, donde se dedicaba normalmente más de un 40 % del PIB a la inversión y, dentro de este porcentaje, la producción industrial representaba el 50 %, mientras que los servicios no llegaban al 40 %²⁸.

Sin embargo, el país ha reducido su ritmo de crecimiento paulatinamente en los últimos años y, tras dejar atrás en 2010 las tasas de crecimiento de dos dígitos (10,64 %)²⁹, el porcentaje fue disminuyendo año tras año hasta llegar a un 2,3 % en 2020. A pesar de que este dato le sitúa como uno de los pocos países que avanzó en el año de la pandemia de la COVID-19, es su resultado más bajo en casi medio siglo³⁰. Estos datos

²⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, *op. cit.*, p. 196.

²⁵ BREGOLAT, Eugenio. «Coronavirus o el peso de China en la economía global», *Política Exterior*, 21 febrero 2020. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/coronavirus-peso-china-la-economia-global/>

²⁶ El Gobierno chino intervino e inyectó liquidez en la bolsa de valores de Shanghái tres días después del desplome a un 8,49 % del índice compuesto chino de Shanghái, haciéndolo subir de nuevo a 5,34 %.

²⁷ ZURITA BORBÓN, Alfonso. *Características principales y peculiaridades de la economía china*, Cuadernos de Estrategia 204: «La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI», Madrid, Instituto de Estudios Estratégicos, 2020, pp. 62-63. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links//a/la_dualidad_econ_mica_estados_unidos-china_en_el_siglo_xxi_ce_204.pdf

²⁸ FANJUL, Enrique. «Hacia un nuevo modelo de crecimiento chino», *Política Exterior*, 21 marzo 2011. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/hacia-un-nuevo-modelo-de-crecimiento-chino/>

²⁹ «Crecimiento del PIB (% anual) China», Banco Mundial, 2020. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

³⁰ SANTIRSO, Jaime. «China logra crecer un 2,3 % en el año de la pandemia», *El País*, 18 enero 2021. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-01-18/la-economia-china-crece-un-23-en-2020.html>

en declive revelan que su modelo de crecimiento contenía deficiencias que planteaban trabas para llevar a cabo un crecimiento constante y sostenible³¹.

Una de estas deficiencias era la incapacidad china para absorber los excedentes productivos al tener un modelo económico caracterizado por un consumo muy bajo en relación con otros países (un 35 % del PIB) y una tasa de ahorro muy elevada. China ha producido más de lo que ha podido consumir y los excedentes han sido exportados, reportándole beneficios³². Por ello, para que este modelo se mantenga en el tiempo es necesario un mercado exterior que absorba esta sobreproducción. También es necesario un mercado exterior para proveer de materias primas a China y que así esta pueda continuar produciendo a los elevados niveles a los que lo hace.

Es aquí donde África, con sus recursos naturales y su numerosa población, se plantea como una solución para el país asiático. El comercio entre China y el mercado africano es innegable, siendo el país asiático el destino de entre el 15 % y el 16 % de las exportaciones del África subsahariana y el origen de entre el 14 % y el 21 % de las importaciones de la región. Algunos de los productos que componen estas transacciones son el petróleo de Sudán y Angola, el uranio de Namibia y Níger y el cobalto y coltán de la República Democrática del Congo, entre otros, que China importa. Al mismo tiempo China también vende a países como Nigeria, Sudáfrica, Egipto o Angola productos de equipamiento para el transporte y las comunicaciones, maquinaria y productos eléctricos o textiles³³.

Es gracias a estas transacciones como China se ha posicionado como principal socio comercial de África tras desbancar a Estados Unidos en 2009, prueba de que ha visto en el continente una oportunidad para su desarrollo y posicionamiento estratégico³⁴.

³¹ GARCÍA HERRERO, Alicia; XU, Jianwei. «China es el mayor prestamista de África, pero Europa su mayor inversor», *Bruegel*, 22 julio 2019. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2019/07/chinas-investment-in-africa-what-the-data-really-says-and-the-implications-for-europe/>

³² FANJUL, Enrique, *op. cit.*

³³ PÉREZ VENTURA, Juan. «China y África, un matrimonio con éxito», *Ventura*, 12 octubre 2012.

Disponible en: <https://vaventura.com/divulgacion/geopolitica/china-africa-matrimonio-exito/#:~:text=Aunque%20la%20mayor%20parte%20de,madera%2C%20metales%20y%20productos%20agr%C3%ADcolas.&text=De%20las%20exportaciones%20que%20se,y%20un%2010%25%20de%20manufacturas>

³⁴ MORAL, Pablo. «China en África: del beneficio mutua a la hegemonía de Pekín», *El Orden Mundial*, 1 septiembre 2019. Disponible en: <https://elordenmundial.com/china-en-africa/>



Figura 1. El mercado africano. Principal origen de las importaciones. Fuente. Abel Gil Lobo, *El Orden Mundial*, 2019.

La reducción de velocidad del crecimiento chino ha propiciado la transformación actual del modelo tradicional. Esta transformación pasa por una apuesta por el consumo interno, alejándose cada vez más del ahorro y la inversión. Un aumento de la clase media —un 27 % de la población en el 2000 frente a un 34 % en 2010³⁵—, una subida de salarios y un incremento de ingresos harán esto posible. Las consecuencias serán la reducción de la cantidad de mano de obra barata disponible y una mayor necesidad de materias primas para satisfacer la creciente y más sofisticada demanda interna china. De nuevo, China quiere mirar hacia África para obtener estos recursos tanto humanos como materiales, estimular su consumo interno y abrir nuevos mercados.

Asimetrías en la relación sinoafricana

Como se ha expuesto anteriormente, son muchos y diversos los retos a los que África aún tiene que hacer frente. Estos generan en el continente un escenario de inestabilidad y falta de esperanza que China ha aprovechado y visto como una oportunidad para invertir en la región en una de las premisas esenciales para acometer un proceso de

³⁵ LOPES, Carlos. «¿Será éste el siglo africano?», *La Vanguardia*, 30 octubre 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191030/471282743330/africa-economia-siglo-africano.html>

desarrollo económico: infraestructuras. Como ya afirmó el presidente Xi Jinping, «las infraestructuras inadecuadas son el mayor obstáculo para el desarrollo africano». Y es que África ya ha superado a Asia como mercado de construcción para China, quien posee aproximadamente el 40 % del mercado de infraestructuras del continente, a diferencia del 34 % que posee Europa y el 6,7 % de Estados Unidos³⁶.

Estos proyectos, presentados por China como un *win-win* y que en cierto modo ayudan a una África que los recibe de manera complaciente, generan una deuda que puede llegar a «atrapar» al continente al tener que pagarla un día, lo que hace del modelo chino de inversión un modelo poco sostenible en el largo plazo³⁷, además de que se han explotado recursos sin potenciar economías locales.

Algunos ejemplos de esta llamada «trampa de la deuda» son el ferrocarril de Adís Abeba a Yibuti, que terminó costando a Etiopía un cuarto de su presupuesto total en 2016, o el caso del ferrocarril keniano de Mombasa a Nairobi, financiado al 80 % por China, que ha superado cuatro veces el presupuesto y ha implicado un coste de más del 6 % del PIB del país^{38,39}.

Esta percepción de asimetría en las relaciones se ha podido percibir por parte de líderes locales que critican la situación y fomentan de manera creciente un sentimiento antichino en sus discursos. Un ejemplo son declaraciones como las de Lamido Sanusi, el entonces gobernador del Banco Central de Nigeria, quien escribió que «debemos ver a China como lo que es: un competidor». Y añadió que: «África debe reconocer que China — como Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Brasil y el resto— está en África no por los intereses africanos, sino por los suyos»⁴⁰.

Esta «trampa de la deuda» no es la única pega que se encuentra en las relaciones sino-africanas más recientes. Otras controversias que surgen desde diferentes ámbitos son el incumplimiento de las normas de seguridad y medioambiente, violaciones de leyes

³⁶ PINTADO, César. *China, África y la deuda trampa*, Documento de Opinión 134/2020. Madrid, Instituto de Estudios Estratégicos, 27 octubre 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO134_2020CESPIN_ChinAfrica.pdf

³⁷ GARCÍA HERRERO, Alicia; XU, Jianwei, *op. cit.*

³⁸ PHEIFFER, Evan. «Top 10: Africa infrastructure projects in 2018», *The Business Year*, 13 diciembre 2017. Disponible en: <https://www.thebusinessyear.com/top-10-china-infrastructure-projects-in-africa-2018/focus>

³⁹ BROWN, Heather. «Chinese investment in Africa: New model for economic development or business as usual?», DOC Research Institute, 13 septiembre 2018. Disponible en: <https://doc-research.org/2018/09/chinas-approach-to-africa/>

⁴⁰ SINUSI, Lamido. «Africa must get real about Chinese ties», *Financial Times*, 11 marzo 2013. Disponible en: <https://www.ft.com/content/562692b0-898c-11e2-ad3f-00144feabdc0>

locales, las prácticas comerciales desleales y la explotación laboral sobre la población africana que China ha llevado a cabo a la par que sus negocios⁴¹. Esto pone en cuestión la diplomacia *win-win*, tal y como la define China, y apoya el argumento de que las empresas del país en el continente son nuevos mecanismos de colonización y explotación sin transparencia.

En cualquier caso, pese a estas controversias, la presencia de China en África es de tal magnitud que pudiera pensarse que las «viejas» potencias, a las que además se las ataca de manera constante con el discurso sobre el pasado «colonialista», ya no tienen cabida en el continente. ¿Es esto cierto? ¿Queda espacio para las viejas potencias en un continente en el que China ha tomado posiciones?

¿Hay espacio para Europa?

Europa y África son socios tradicionales y sus relaciones incluyen dimensiones políticas, económicas y de desarrollo enmarcadas en el Acuerdo de Cotonú —firmado en el año 2000 y que sustituía a los Convenios de Lomé I a IV (1975 a 2000)— y en la Estrategia Conjunta África-UE adoptada en 2007⁴². El Acuerdo de Cotonú, que es el marco general para las relaciones de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico, tenía como objetivo la erradicación de la pobreza integrando en mayor medida a los países de esta región firmantes del acuerdo⁴³. Esta integración y la consecuente relación con Europa ha estado propuesta siempre en términos de igualdad, y ejemplo de ello es que en el acuerdo se emplea el término *asociación*, destacando así el compromiso y la responsabilidad mutuos, y se enfatizan el diálogo político, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza⁴⁴. Este acuerdo, sin embargo, dejó de ser la hoja de ruta para las relaciones euroafricanas al expirar en 2020.

⁴¹ ALBERT, Eleanor. «China in Africa», Council on Foreign Relations, 12 julio 2017. Disponible en: <https://www.cfr.org/background/china-africa>

⁴² La Estrategia Conjunta África-UE se adoptó en 2007 como la vía formal para las relaciones de la UE con los países africanos. Esta estrategia fue el resultado del acuerdo alcanzado por la Unión Africana y las instituciones de la UE, así como por los países de África y de la UE. Se aplica por medio de planes de acción periódicos. En 2014, la UE y los países africanos acordaron la hoja de ruta para 2014-2017. En ella se establecen cinco prioridades y ámbitos fundamentales de acción conjunta.

⁴³ «Relaciones UE-África», Consejo Europeo, actualizado el 23 abril de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/#:~:text=La%20Estrategia%20Conjunta%20%C3%81frica%20UE%20se%20adopt%C3%B3%20en%202007%20como,%C3%81frica%20y%20de%20la%20UE>

⁴⁴ KOZEIJ, Rok. «Ficha técnica sobre la Unión Europea-África», Parlamento Europeo, octubre 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.6.6.pdf

Otros instrumentos que se elaboran desde Europa con el objetivo de aumentar la seguridad, la gobernanza y el desarrollo en el continente son las estrategias regionales que se llevan a cabo para zonas como el Sahel (Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, 2011), el Cuerno de África (Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020) y el golfo de Guinea (Estrategia sobre el Golfo de Guinea, 2014). Además, se celebran cumbres UE-África donde se crean diálogos formales para concretar estas relaciones⁴⁵. Estos marcos de cooperación y estrategias son la hoja de ruta que ha guiado un trabajo activo y coordinado con la Unión Africana (UA) para fomentar la paz, la seguridad y diálogos políticos sobre democracia y derechos humanos en el continente.

La expiración del acuerdo previo y los momentos actuales, con el aumento de los desafíos globales, exigen una acción colectiva más coordinada y ambiciosa⁴⁶. Ha sido en marzo de 2020 cuando se han concluido las negociaciones de la nueva estrategia para África, y la Comisión y el Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) presentaron *Towards a comprehensive Strategy with Africa*, un plan con el que se pretende definir la nueva estrategia en la 6.ª Cumbre UE-Unión Africana (UA), prevista para octubre de 2020 y pospuesta, por la crisis de la COVID-19, para 2021⁴⁷.

Esta estrategia pretende ser un impulso en las relaciones maduras y amplias de la UE-África, y las basará en intereses y valores compartidos que les permitan alcanzar objetivos comunes y enfrentarse a retos globales. Esta cooperación se basará en cinco ejes críticos: la transición ecológica y el acceso a la energía (en consonancia con el Acuerdo de París); la transformación digital; el crecimiento sostenible y el empleo; la paz y la gobernanza; la migración, la movilidad y la seguridad^{48,49}.

⁴⁵ «Relaciones UE-África», Consejo Europeo, diciembre 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/>

⁴⁶ MORENO AYALA, Sandra. *El impacto de la integración regional africana dentro del marco de asociación UE-ACP y su implicación en las relaciones post Cotonú 2020*, Universidad San Pablo CEU: Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2019, p. 28. Disponible en: https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10308/1/impacto_moreno_2019.pdf

⁴⁷ «La cumbre entre la UE y la Unión Africana, pospuesta a 2021», *EuropaPress*, 8 octubre 2020. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-cumbre-ue-union-africana-pospuesta-2021-20201008135152.html>

⁴⁸ «EU paves the way for a stronger, more ambitious partnership with Africa», European Commission, 9 marzo 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_373

⁴⁹ «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una estrategia global con África», Comisión Europea, 9 marzo 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0004>

Es precisamente en este último ámbito de la seguridad, uno de los más significativos de cualquier sociedad, donde podemos ver otro claro ejemplo del nivel alto de compromiso de la UE en África y la prueba de que sí que existe espacio para Europa en el continente. A través de las misiones, que pueden ser tanto militares como civiles, que se despliegan enmarcadas en la Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD), Europa no solo fomenta la paz en países extranjeros, sino que asegura también así la estabilidad de los países de la Unión⁵⁰.

Actualmente hay cinco misiones militares desplegadas tanto por tierra como por mar en el continente africano: EUNAVFOR MED IRINI u operación Irini, en Libia; EU NAVFOR, Somalia, u operación Atalanta, en Somalia; y tres operaciones o misiones militares de formación (EUTM, por sus siglas en inglés) en las que, mediante un nuevo modelo de operación menos intervencionista que los tradicionales, se trata de mejorar la capacitación de las fuerzas de seguridad del país anfitrión. Estas últimas son EUTM-Mali (2013), EUTM-Somalia (2010) y EUTM-RCA (2016).

En cuanto a las misiones civiles —EUAM (European Mission Advisory Missions), EUCAP (European Union Capacity Building Missions) y EUBAM (European Union Border Assistance Mission)—, actualmente se llevan a cabo cinco en el continente y en ellas se afrontan los retos de seguridad desde una nueva perspectiva más allá de la militar, incorporando a expertos civiles. Estas son: Misión de la UE para fomentar la capacidad de Sahel Níger (EUCAP-Sahel Níger), Misión de Asistencia Fronteriza en Libia (EUBAM-Libya), Misión de la UE para fomentar la capacidad de Malí (EUCAP-Mali), Misión de la UE para fomentar la capacidad de Somalia (EUCAP-Somalia) y, la más reciente, la Misión de Asesoramiento de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUAM-RCA), de agosto de 2020^{51,52}.

El auge africano es algo positivo no solo para África, sino también para Europa, al abrir la puerta a sinergias. Por ello, la UE pretende estrechar y reforzar los vínculos políticos, económicos y culturales más sólidos entre Europa y África y fomentar la cooperación. Ya se ha podido ver la semilla de estos esfuerzos de cooperación ante retos globales con la

⁵⁰ COBANO, Ana. «Defensa y seguridad: las misiones exteriores de la UE», Equipo Europa, 24 noviembre 2020. Disponible en: <https://equipoeuropa.org/defensa-y-seguridad-las-misiones-exteriores-de-la-ue/>

⁵¹ GIMÉNEZ CHUECA, Iván. «Las misiones de la UE en el exterior», *Esglobal*, 29 junio 2020. Disponible en: <https://www.esglobal.org/las-misiones-de-la-ue-en-el-exterior>

⁵² «Military and civilian missions and operations», European Union External Action Service, 5 marzo 2019. Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations>

Unión Europea como mayor donante de COVAX⁵³, además de poner en marcha su iniciativa Equipo Europa, bajo la que ha impulsado la inversión en África y en los países vecinos de la UE, mediante la celebración de diez acuerdos de garantía financiera por valor de 990 millones de euros con instituciones financieras asociadas⁵⁴.

Conclusión

Al mirar a África en el siglo XXI y en el momento actual, se aprecia su auge gracias a sus muchas fortalezas, como la abundancia de recursos energéticos, su rico subsuelo, su numerosa población o sus avances en términos de gobernanza. Sin embargo, lejos de ser esta la única realidad del continente, todavía se enfrenta a muchos retos y desafíos a los que tiene que hacer frente.

Falta de infraestructura, conflictos y tensiones por esos recursos valiosos que posee, corrupción y una población que necesita esperanza y trabajo, son algunos de estos retos.

En este contexto, África ha conseguido posicionarse como un lugar estratégico y ha entrado de este modo en el radar de nuevos actores entre los que se encuentra China. El Imperio del Centro, quien sostiene una narrativa que pretende reflejar su propio esquema de desarrollo décadas atrás, ve en África una oportunidad no solo de negocio, sino también geoestratégica, que no quieren desaprovechar. Sus intenciones se ven materializadas en proyectos de infraestructura y financiación en numerosos países del continente en los que proporcionan trabajo y generan potenciales oportunidades de desarrollo. Sin embargo, a la vez que comercian con el continente y aumentan su presencia, atrapan a África en la llamada «trampa de la deuda».

Ante este nuevo actor que es China, Europa, socio tradicional africano, no se encuentra rezagado o desplazado. La UE ha tenido, tiene y debe seguir teniendo espacio en el continente por la gran interdependencia e intereses y retos comunes que existen para ambos. Lo que ocurre en África impacta a Europa, y prueba de ello es que se lleven a cabo misiones militares y civiles en el continente para garantizar su paz, estabilidad y buena gobernanza. Sí que hay espacio para la «vieja» potencia europea y esta trabaja

⁵³ Acrónimo de «Covid-19 Vaccines Global Access», alianza de actores públicos y privados que tiene como objetivo garantizar el acceso equitativo a las vacunas contra la COVID-19.

⁵⁴ «Solidaridad internacional de la UE durante la pandemia de COVID-19», Consejo Europeo, 16 abril 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus/global-solidarity/>

desarrollando nuevas estrategias, adaptadas a los tiempos y necesidades actuales, que, en línea con los lazos de cooperación que les unen históricamente, continúen forjando la relación con el continente. Los nuevos retos como la transición verde, la digitalización o la generación de crecimiento sostenible y empleo dejan espacio y suponen un reto que Europa debe afrontar, como ha hecho con anterioridad con otros aspectos, para la creación de nuevas políticas y estrategias con las que seguir forjando las relaciones euroafricanas.

*Aránzazu Lastres Velasco**
Doble Grado en Relaciones Internacionales y Comunicación Global
Universidad Pontificia Comillas

73/2021

15 de junio de 2021

Jesús Alberto García Riesco*

Democracia y guerra. Una visión desde la Grecia clásica a nuestros días

Democracia y guerra. Una visión desde la Grecia clásica a nuestros días

Resumen:

Los valores que necesita una sociedad para ganar guerras son contrapuestos a las esencias democráticas. Durante el siglo xx la democracia supera esta contraposición desarrollando la resiliencia en la sociedad y utilizando el enorme potencial de la técnica, lo que permite a sus líderes tomar decisiones impopulares y ganar dos guerras mundiales. Sin embargo, la sociedad actual posmoderna tiene menos fortaleza que en el siglo pasado y está poco dispuesta a sustentar guerras y a aceptar las bajas en combate, lo que implica tomar decisiones que dificultan la eficacia militar necesaria para asegurar la democracia.

Es preciso plantearse si nuestras instituciones son capaces de garantizar la seguridad. Occidente ya no saldría victorioso en un futuro conflicto con el totalitarismo utilizando bombas atómicas o drones, razón por la que es necesario un rearme moral que aporte a los ciudadanos la disponibilidad a morir, si es preciso, en defensa de su civilización y de la libertad.

Palabras clave:

Democracia, guerra, Esparta, Atenas, bajas, brecha.

***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.

Democracy and war. A view from classical Greece to the present day

Abstract:

The values a society needs to win wars are opposed to the democratic essences; during the twentieth century, democracy overcame this opposition by developing resilience in society and using the enormous potential of technique, allowing its leaders to make unpopular decisions and win two world wars. However, today's postmodern society has less strength than in the last century and is reluctant to sustain wars and accept casualties in combat, which implies making decisions that hinder the military effectiveness necessary to ensure democracy.

It is necessary to ask whether our democratic institutions can guarantee security. The West would no longer be victorious in a future conflict against totalitarianism using atomic bombs or drones. That is why a moral rearmament is needed to provide citizens the willingness to die, if necessary, in defence of their civilization and freedom.

Keywords:

Democracy, war, Sparta, Athens, casualties, breach.

«El papel del ciudadano en democracia no acaba con el voto»
Barack Obama

Democracia y guerra en la Grecia clásica

Atenas

Debido a las reformas políticas de Clístenes, después del año 508 a. C., Atenas se transforma en la democracia más desarrollada de la época premoderna y en una potencia militar. La *isegoría* (igualdad en el derecho de expresión) y la *parresía* (libertad de expresión) aportan a los miembros de la Asamblea protagonismo y obligan a las élites a tener en cuenta los intereses de la ciudadanía. Estos intereses, en principio, son favorables a la guerra porque la *parresía* —dice Demóstenes— «garantiza que las clases bajas sientan un fuerte sentimiento de vergüenza por el comportamiento cobarde y, por lo tanto, sustenta su insuperable resolución en el campo de batalla»¹. El pueblo ateniense se toma tan en serio la guerra que se declara cobarde a quien no la apoya, se retiran los derechos civiles a los desertores y se aceptan gran número de bajas en combate, las cuales reciben el mismo funeral, sea cual sea su clase social.

La principal reforma de Clístenes es la movilización universal, lo que aumenta enormemente el potencial militar ateniense: en la batalla de Maratón (490 a. C.), por ejemplo, despliega el mayor ejército de la época con 9000 soldados fuertemente armados.

Un siglo después, ante la amenaza persa, la democracia ateniense construye la flota de trirremes más potente del Mediterráneo e instruye durante meses eficazmente a los marineros en maniobras que simulan fiablemente el combate naval. También erige las murallas para unir su ciudad con el puerto del Pireo al objeto de disponer del grano importado gracias a su poder marítimo.

Sin embargo, la Asamblea toma decisiones erróneas debido a la capacidad de los retóricos para persuadirla porque Atenas no da la adecuada importancia a la educación. Al no ser pública, la gran mayoría de los ciudadanos carece de la formación necesaria y,

¹ DEMÓSTENES. «Funeral speech of 338/7». Citado en PRITCHARD, David M. «The symbiosis between democracy and war: the case of ancient Athens». Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/15073965.pdf> (Consultado el 30/4/2021).

en consecuencia, la Asamblea es controlada por hábiles oradores que persuaden a quien carece de la capacidad de analizar situaciones complejas y de entender la trascendencia de las acciones impulsivas, lo que precipita el final de la ciudad. Aristófanes compara al pueblo ateniense «con un anciano ciego y tonto que está a merced de los estafadores»². Uno de los mayores errores ocurre después de la batalla de Arginusas, cuando la Asamblea juzga y ordena ejecutar a los generales atenienses —quedando así sin los mejores mandos militares— por refugiar la flota ante el peligro de una tormenta sin poder recoger a los náufragos.

El mayor problema de Atenas es que no presta la adecuada atención a la educación militar; instruye a sus guerreros en la adolescencia tardía solo durante dos años y responsabiliza de la enseñanza de la escritura, literatura y música a los padres, lo que implica una defensa débil que deja la ciudad a merced de los espartanos.

Esparta

A finales del siglo VIII a. C., Licurgo establece la Gran Retra (Constitución de Esparta), en la que coexisten la monarquía (dos reyes), la oligarquía (*gerusía* o consejo de ancianos), la tiranía (*éforos* electos anualmente solo una vez) y la democracia (*apella* o asamblea popular). La Gran Retra rige un estado comunal y militarista basado en la *eunomía* (igualdad de todos ante la ley), es decir, existe la máxima igualdad entre el estilo de vida de las élites y el de la masa. Burns sugiere que «a pesar de abandonar la industria y el comercio, Esparta mantiene su independencia durante siete siglos debido al conjunto único de leyes que regulan el comportamiento en la ciudad»³.

El cuerpo cívico del Estado lo integran los esparciatas —varones mayores de treinta años que disfrutaban de plenos derechos y ejercen como grupo dominante— cuyo modo de vida (*diaita*) es extremadamente austero: no pueden atesorar moneda ni participar en tareas ajenas a la guerra bajo la pena de *atimía* (pérdida de derechos). Ser esparciata significa que se ha demostrado valía como guerrero y se ha abandonado la identidad anterior para practicar la libertad con solidaridad e igualdad en aras del bien público; «ser

² ARISTÓFANES. Citado en DICKEY, Eleanor. «Education, Research, and Government in the Ancient Greek World», March 2017. Disponible en: <https://brewminate.com/education-research-and-government-in-the-ancient-greek-world/> (Consultado el 30/4/2021).

³ BURNS, Nick. «In Defense of Sparta», *The New Republic*, August 2019. Disponible en: <https://newrepublic.com/article/154685/defense-sparta> (Consultado el 30/04/2021).

esparciata libre» —enfatisa Benjamin— «consiste en participar en la vida de la ciudad en igualdad de condiciones con los demás»⁴.

Siendo Esparta una de las ciudades menos pobladas de Grecia, es la más poderosa debido a sus costumbres. La excelencia de los esparciatas es admirada por las élites de los otros estados griegos porque no se cimienta en aspectos materiales sino en las relaciones entre los hombres. Esparta no es una ciudad fortificada por discursos, sino un lugar donde «en combate» —dice Ión de Quíos— «la mano secunda el consejo de la mente»⁵ y «la bella muerte» —señala Tirteo— «permite seguir viviendo en el recuerdo de los conciudadanos»⁶. Esta mística obliga a los hoplitas a apoyarse mutuamente sin quebrar la falange y ser así invencibles en combate.

Frente a la libertad y al esplendor cultural de la democracia ateniense, Esparta destaca por su educación, cuya finalidad es que el futuro esparciata aprenda las habilidades que necesitará de adulto para defender la ciudad. Esparta educa, de forma integral y desde muy pronto, principalmente mediante un riguroso entrenamiento militar, completado con conocimientos de lectura, escritura, literatura y música. La educación no está diseñada en función de los intereses del educando, sino en los del Estado; se trata de disponer de una fuerza valiente, hábil y obediente que lucha de forma inigualable y muere, si es necesario, en defensa de la ciudad.

Influencia de la dualidad Atenas-Esparta en Occidente

Hasta finales del siglo XVIII, Esparta es el referente principal de la Grecia clásica: la imitan la Roma de Polibio, Cicerón y Plutarco, la Venecia de Maquiavelo, la Francia ilustrada de Rousseau y la revolucionaria de Robespierre. Es percibida como una sociedad modélica donde los esparciatas son vistos como ciudadanos virtuosos y ejemplares que dedican su vida a los asuntos que interesan a toda la comunidad. Seduce el coraje, patriotismo y austeridad espartanas en detrimento de Atenas, cuya democracia es vista como oclocracia (gobierno de la plebe) y su riqueza como corrupción.

⁴ BENJAMIN. Citado en BURNS, Nick, *op. cit.*

⁵ ION DE QUÍOS. Citado en FORNIS, César. «Esparta, ciudad de la virtud y de la guerra», Universidad de Sevilla. Disponible en: https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/57079/BITARTE_50_Esparta_Fornis.pdf?sequence=1 (Consultado el 30/4/2021).

⁶ TIRTEO. Citado en FORNIS, César, *op. cit.*

La Convención revolucionaria decreta la educación comunitaria en los liceos franceses desde los cinco hasta los doce años e introduce el reclutamiento masivo (*levée en masse*). Napoleón cuestiona los valores jacobinos, pero mantiene sus principios educativos y la conscripción porque necesita funcionarios competentes y un gran ejército para organizar el Imperio; en su discurso de 1806 —convencido de que solo la formación pública bajo el control exclusivo del Estado puede formar mentes en la dirección deseada— declara: «El Emperador no podía considerar la educación ajena a los destinos de la patria ni a los intereses de la moral»⁷. La conscripción —a la que considera «impulsora de la guerra»— es el otro pilar de su éxito y le permite crear un ejército invencible que domina Europa.

Sin embargo, posteriormente Atenas se convierte en la referencia por excelencia para Francia. Constant piensa que los doctrinarios laconófilos «quieren que los ciudadanos se sometan por completo para que la nación sea soberana, y que el individuo sea esclavo para que el pueblo sea libre»⁸, y Lévesque ve a los lacedemonios «recluidos en un convento guerrero en el que reina la ignorancia y la barbarie, lo que impide desarrollar cualquier actividad productiva que no sea la bélica»⁹.

En el siglo XIX, Gran Bretaña da el toque de gracia a la idealización de Esparta en el pensamiento occidental y lo reemplaza por el modelo cultural ateniense. Mill y, sobre todo, Grote —principal protagonista del criticismo hacia Esparta— ven en Atenas el modelo de la liberal Commonwealth victoriana; una Atenas culta, espejo de virtudes y excelencias democráticas que contrasta con la Esparta forjadora de individuos rudos e incapaces de empatizar con los otros griegos.

Sin embargo, el modelo ateniense de Grote no aporta al Imperio británico las virtudes que necesita, por lo que Arnold, a mediados del citado siglo XIX, crea la Escuela de Rugby (Rugby School) con un sistema educativo origen de un cuerpo de funcionarios y militares excelsos, con estricta disciplina y amor por el país. La metodología se basa en Esparta: separación del niño de la familia a edad temprana, resistencia al dolor, sensación de «ser

⁷ NAPOLÉON. «Discurso sobre el estado del Imperio (1806)». Disponible en: <https://www.napoleon-histoire.com/discours-sur-letat-de-lempire-1806/8/> (Consultado el 1/5/2021).

⁸ CONSTANT, Benjamin. *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, 1819. Disponible en: https://www.ac-strasbourg.fr/fileadmin/pedagogie/histoiregeographie/Ressources_lycee_2019/Ressources_HGSSP/th1_democratie/AXE_1_Benjamin_constant_VERSION_COMPLETEE_de_la_liberte_des_Modernes_compa_ree_a_celle_des_Anciens.pdf (Consultado el 1/5/2021).

⁹ LÉVESQUE, Pierre-Charles. *Études d'histoire ancienne et de celle de la Grèce*, 1811. Citado en FORNIS, César, *op. cit.*

elegidos», abnegación, vida austera, superación de las dificultades en grupo, capacidad de superar el miedo y disposición a morir por los ideales imperiales. Se trata de aplicar los principios espartanos en la formación de las élites —mediante el conocimiento de las lenguas clásicas y la práctica del deporte— para perfeccionar el espíritu y el cuerpo; «las mejoras de Arnold» —dice Cortés— «se ajustaron perfectamente a los valores victorianos para dar forma a los alumnos ideales para el Imperio»¹⁰.

La dualidad Grote-Arnold es un clásico en la historia moderna británica y esencial en su éxito, ya que compatibiliza el liberalismo parlamentario (ateniense) con el elitismo arnoldiano que «cultiva la disciplina espartana» —dice Powell— «por miedo a la revolución»¹¹.

En Prusia, Müller reformula en 1824 la leyenda macedónica y sienta las bases de la mística moderna espartana, en la que la estirpe prevalece en la estructura de una comunidad: el Estado es una unidad reconocida en la consciencia del individuo y expresada en actividades que se orientan al conjunto, y la libertad consiste en ser miembro activo del grupo. «Lo mejor y lo más duradero» —dice Arquidamo— «es que la multitud sirva a un mismo cosmos... porque no hay cosa más hermosa de ver, ni más segura, que siendo muchos en una hueste, todos a una vayan dispuestos en buen orden»¹². Para Müller, frente a una Atenas abierta y liberal, Esparta encarna una Prusia jerarquizada y militarizada en la que encuentra el «alma de los griegos libre de contaminación»¹³.

Los padres fundadores de Estados Unidos de Norteamérica son fervientes clasicistas que consideran esencial el valor moral de Esparta, como se observa en la Constitución de Massachusetts de 1780. Adams, su principal redactor, señala que «debe haber una pasión positiva por el bien público establecida en la mente del pueblo o no puede haber libertad real; y esta pasión pública debe ser superior a todas las pasiones privadas»¹⁴.

¹⁰ CORTÉS, Ana María. «Tom brown's schooldays: discovering a victorian headmaster in Rugby public school», Universitat de València, julio de 2013. Disponible en: <https://w3.ual.es/revistas/PhilUr/pdf/PhilUr10.2.CortesGranell.pdf> (Consultado el 1/5/2021).

¹¹ POWELL, Anton. «Sparta and the Imperial Schools of Britain», October 2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320547312_Sparta_and_the_Imperial_Schools_of_Britain (Consultado el 1/5/2021).

¹² ARQUIDAMO. Citado en SEMPER, Gottfried. Azpiazu Ediciones, junio 2013.

¹³ MÜLLER, Karl Otfried. *Die Dorier. Vier Bücher*. Breslau, 1824.

¹⁴ ADAMS, John. Citado en HENNEBERRY, Samantha. «Modern Leonidas: Spartan Military Culture in a Modern American Context», University of Rhode Island, 2008. Disponible en: <https://digitalcommons.uri.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1108&context=srhonorsprog> (Consultado el 1/5/2021).

La instrucción militar estadounidense de la época, por su parte, imita la estricta disciplina británica de los regimientos que marchan al modo de la falange espartana¹⁵.

Democracia y guerra en la modernidad

En la primera mitad del siglo xx impera la «guerra total»; los Estados modernos imitan a Napoleón y desarrollan el concepto de «nación en armas» mediante la educación y la conscripción. Después de la Segunda Guerra Mundial, los modelos antagónicos de Atenas y Esparta se ven reflejados en el idealismo y el realismo.

Idealismo

El idealismo nace en Kant, quien formula tres condiciones para la «paz perpetua»:

- La constitución civil de todo Estado debe ser republicana.
- El derecho de gentes se basará en una federación de Estados libres.
- Los derechos nacionales deben transformarse en un derecho universal de la humanidad.

El modelo postmodernista surge en Occidente después de la Guerra Fría y se apoya en la «teoría de la paz democrática», cuyo principal defensor es Rummel. Dicha teoría sostiene que «las democracias son menos propensas a la violencia que las autocracias y no luchan entre sí por tres razones: las sociedades democráticas no quieren la guerra; la esencia de la cultura democrática es la negociación; y los ciudadanos libres luchan por sus intereses en conflictos sin violencia»¹⁶.

En la misma línea, Mousseau señala que «el mundo se encuentra ahora en el final de una trayectoria de cinco siglos hacia la paz y la prosperidad permanentes»¹⁷, y Goldstein sostiene que «el declive de la guerra llega por la expansión de las economías de

¹⁵ FREY, Sylvia. *The British soldier in America: a social history of military life in the Revolutionary period*, 1981, 96, Austin: University of Texas Press. Citado en HENNEBERRY, Samantha, *op. cit.*

¹⁶ RUMMEL, R. J. *Power Kills Democracy as a Method of Nonviolence*. Routledge, 2002.

¹⁷ MOUSSEAU, Michael. «The End of War. How a Robust Marketplace and Liberal Hegemony Are Leading to Perpetual World Peace», *International Security*, July 2019. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/334754260_The_End_of_War_How_a_Robust_Marketplace_and_Liberal_Hegemony_Are_Leading_to_Perpetual_World_Peace/link/5f1ee90b299bf1720d682265/download (Consultado el 1/5/2021).

mercado, y los acuerdos internacionales que prohíben las guerras de agresión»¹⁸. También está extendida la idea de que la tecnología militar impide la guerra; Bloch dice que «la letalidad de las armas nos permitirá no luchar en el futuro»¹⁹.

En suma, ya no es necesario mantener las fuerzas armadas tradicionales para mantener la seguridad, porque existen las condiciones y las instituciones para romper la relación entre guerra y nacionalismo y centrarse en la interdependencia y los derechos humanos.

Realismo

El realismo se remonta a Tucídides y a Hobbes; los realistas asumen que cada nación calcula racionalmente su política exterior en función de la seguridad. En la línea realista, Layne muestra la debilidad de la teoría de la paz democrática con el ejemplo de la Primera Guerra Mundial: «Gran Bretaña y Francia son democracias, pero también Alemania, dado que dispone de un parlamento electo con poderes significativos, elecciones vigorosamente disputadas que involucraban a múltiples partidos, sufragio amplio y una prensa razonablemente libre»²⁰.

Otros importantes pensadores se suman a la crítica al idealismo. Mansfield y Snyder señalan que «las estadísticas de los últimos dos siglos muestran que en la fase de transición democrática los países se vuelven más agresivos y propensos a la guerra»²¹; Merkel considera que «las democracias no solo entablan guerras como las autocracias, sino que tienden a ser el agresor»²²; y «los excesos de la globalización neoliberal» — enfatiza Conversi— «han reducido la representatividad de las instituciones políticas, al tiempo que fomentan la inestabilidad, lo que puede conducir a una nueva afirmación de los conflictos y las guerras nacionalistas»²³.

¹⁸ GOLDSTEIN, Joshua. «The decline of armed conflict worldwide», *International Journal on World Peace*, June 2013. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24543783> (Consultado el 1/5/2021).

¹⁹ BLOCH, Jean Gottlieb. «Is war now impossible?», 1899. Citado en FAZAL, Tanisha y POAST, Paul. «War Is Not Over. What the Optimists Get Wrong About Conflict», *Foreign Affairs*, November/December 2019. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-10-15/war-not-over> (Consultado el 1/5/2021).

²⁰ LAYNE, Christopher. «Kant or Can't: The Myth of the Democratic Peace», *International Security*, Summer 1994. Disponible en: <http://web.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002542.pdf> (Consultado el 1/5/2021).

²¹ MANSFIELD, Edward; SNYDER, Jack. «Democratization and War». Disponible en: https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/mansfield_snyder.pdf (Consultado el 1/5/2021).

²² MERKEL, Wolfgang. «Democracy through War?», *Democratization*, June 2008. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/263345229_Democracy_through_War (Consultado el 1/5/2021).

²³ CONVERSI, Daniele. «War and Nationalism», *Research Gate*, UPV/EHU. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275033271_War_and_Nationalism (Consultado el 01/05/2021).

Para Bauman, «el cambio de la modernidad estable (imperio de la ley) a la posmodernidad inestable (fluidez de normas) alimenta nuevas guerras»²⁴, y Rieenner realiza la crítica más profunda: «La hipótesis de la paz democrática oscurece más de lo que revela sobre las complejas interrelaciones entre democracia, liberalismo y guerra. No es la hipótesis *per se*, sino el monopolio del que ha gozado en el debate académico y político lo que debe ser confrontado»²⁵.

El posmodernismo ha desarrollado una falta de resiliencia ante la guerra que se materializa en la fobia a las bajas y en el ensanchamiento de la brecha cívico-militar.

Fobia a las bajas

A medida que se extiende el individualismo posmoderno aumenta la resistencia a aceptar las bajas, lo que lleva a los líderes a mantener una estrategia permanente de gestión de riesgos con «importantes implicaciones» —dice Record— «en las operaciones militares»²⁶. En concreto, se rechaza desplegar fuerzas terrestres en favor del empleo de la fuerza aérea, de unidades de operaciones especiales y de empresas subcontratadas. El nuevo modelo amenaza el contrato social de Hobbes y Locke, en el que los ciudadanos renuncian a libertades civiles en pro de la seguridad; «equivale a un absurdo» —dice Lebel— «ir a la guerra dando prioridad a la protección de los soldados sobre la de los ciudadanos a quienes deben proteger»²⁷.

El modelo victimista posmoderno evita que se emprendan acciones militares arriesgadas en detrimento del interés colectivo. La Comisión Vinograd, creada por el Gobierno israelí para determinar la actuación del Ejército en la Segunda Guerra del Líbano, concluye que «la decisión errónea de evitar las operaciones terrestres por temor a las bajas propias llevó a un fracaso total»²⁸. En la misma línea, el subcomandante de la Fuerza Aérea

²⁴ BAUMAN, Z. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press 2000.

²⁵ RIENNER, Lynne. *Democracy, Liberalism, and War: Rethinking the Democratic Peace Debate*. Barkawi, 2001.

²⁶ RECORD, J. «Failed States and Casualty Phobia: Implications for Force Structure and Technology Choices», *Semantic Scholar*, 2012. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Failed-States-and-Casualty-Phobia%3A-Implications-for-Record/50b0a804465dd6ebf29a645bc5b14aeb13d58390> (Consultado el 1/5/2021).

²⁷ LEBEL, Udi. «Casualty Panic: Military Recruitment Models, Civil-Military Gap and Their Implications for the Legitimacy of Military Loss», *Democracy and Security*, July 2010. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/250892093_Casualty_Panic_Military_Recruitment_Models_Civil-Military_Gap_and_Their_Implications_for_the_Legitimacy_of_Military_Loss (Consultado el 1/5/2021).

²⁸ *Ibidem*.

israelí en la citada guerra señala que «el repliegue de la fuerza de las operaciones terrestres refleja que eliminar la amenaza de los cohetes enemigos sobre los propios civiles no justifica arriesgar la vida de nuestros soldados»²⁹. En suma, la intolerancia a las bajas degrada la eficacia militar, reduce la disuasión y lesiona la moral. Nasrallah, líder de Hezbolá y buen conocedor de estas debilidades, declara en 2006: «Solo mediante la muerte continua de soldados se convencería a la sociedad israelí de retirarse del Líbano»³⁰.

La intolerancia a las bajas propias también conlleva realizar bombardeos a gran altura, utilizar drones. En la Operación Fuerza Aliada de la OTAN en Yugoslavia (1999) se realizan bombardeos masivos sobre refinerías y se usan misiles cruceros (poco riesgo de bajas propias) en lugar de atacar con vuelos de baja altura la infraestructura yugoslava de misiles tierra-aire (riesgo de ser alcanzado por la artillería antiaérea). «El resultado de esta política de selección de objetivos» —señala Chawla— «fue un elevado número de víctimas civiles entre la población yugoslava y un enorme daño económico»³¹. Consciente de este problema ético, el comandante de las fuerzas de la OTAN en la Operación Libertad Duradera en Afganistán (2009) decide desplegar fuerzas terrestres para dar legitimidad a las operaciones.

Otra implicación de la política de evitar bajas es la subcontratación en la zona de operaciones de milicias locales o de empresas privadas que realizan cometidos militares, pero tal «otorgamiento de poderes» perjudica al bien común, diluye el patriotismo y lesiona la democracia. A pesar de que las bajas de las empresas privadas subcontratadas en la zona de operaciones se silencian a la opinión pública, Lebel señala que «a partir de 2010, más del 50 % de las muertes en misiones militares son de empleados subcontratados por la Administración estadounidense»³²; «la subcontratación» —dice Heineken— «está erosionando la hegemonía intelectual y moral de las fuerzas armadas con implicaciones desconocidas»³³.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Citado LEBEL, *op. cit.*

³¹ CHAWLA, Shalini. «NATO's Response to the Kosovo Crisis». Disponible en: https://ciaotest.cc.columbia.edu/oj/sa/sa_sep00chs01.html (Consultado el 1/5/2021).

³² LEBEL, Udi. «Contributors», Indiana University Press, Fall 2005. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/189527> (Consultado el 1/5/2021).

³³ HEINECKEN, L. «Outsourcing public security: The unforeseen consequences for the military profession», *Armed Forces & Society*, June 2013. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095327X13489974> (Consultado el 1/5/2021).

Brecha cívico-militar

La separación entre guerreros y civiles no es nueva y ha desconcertado a los pensadores desde el comienzo de la filosofía política; reducirla es fundamental para la democracia moderna. En una sociedad basada en la autonomía personal, las libertades civiles y el gobierno democrático, un ejército que espera ser eficaz debe subordinar el individuo al grupo y al cumplimiento de la misión, lo que origina tensión entre dos demandas opuestas: por una parte, sintonizar con los imperativos funcionales colectivos para ser eficaz en la guerra, y, por otra, con los políticos que demanda la democracia.

Huntington señala que «durante gran parte de la historia de la nación, el Ejército estadounidense ha tenido la perspectiva de una minoría distanciada»³⁴. Hadley denomina a esta brecha «el gran divorcio», y lo define como «la separación menos amistosa entre los militares y las élites políticas e intelectuales del país»³⁵. Para Risk, esta creciente brecha cívico-militar se debe «a la ignorancia civil sobre el ejército debido a la ausencia de conscripción, a la politización de las fuerzas armadas y al entorno sin amenaza unificadora del período posterior a la Guerra Fría»³⁶. Holsti ilustra el distanciamiento: «En los desacuerdos entre civiles y militares durante la Guerra Fría prevalecen las preferencias civiles sobre las de los militares en más del 90 % de los casos, mientras que a partir de 1989 estas se reducen a menos de la mitad de los casos»³⁷.

La cuestión clave es cómo afectan los valores de una sociedad a su seguridad, es decir, cómo una democracia mantiene moralmente a un ejército que protege y sostiene la libertad.

³⁴ HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press, 1957.

³⁵ HADLEY, Arthur. *The Straw Giant: Triumph and Failure: America's Armed Forces*. New York: Random House 1986.

³⁶ RISK, Thomas. «The Widening Gap Between Military and Society», *The Atlantic*, July 1997. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1997/07/the-widening-gap-between-military-and-society/306158/> (Consultado el 1/5/2021).

³⁷ HOLSTI, Ole. «A Widening Gap between the U.S. Military and Civilian Society? Some Evidence», *International Security*, Winter 1998-1999. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2539337?seq=1> (Consultado el 1/5/2021).

Medidas para superar la brecha cívico-militar

Para Huntington, la esencia de la democracia —con su énfasis en la razón y la dignidad moral del ser humano— se opone a cualquier restricción sobre la libertad individual. Sin embargo, la defensa nacional ha de sustentarse en la ética colectiva (antiindividualista) y en el espíritu de cuerpo, es decir, «la sociedad debe sintonizar con los valores de las fuerzas armadas»³⁸. Ante la compulsión entre el individualismo liberal y el espíritu comunitario necesario para defender la sociedad, Huntington propone que «el profesionalismo militar es el camino hacia las relaciones adecuadas entre militares y civiles porque permite la subordinación de los militares sin disminuir la capacidad de defensa»³⁹.

Al contrario, Janowitz señala que «los requisitos tecnológicos de la guerra moderna llevan a la civilización de las fuerzas armadas»⁴⁰ y concluye que «no habrá un retorno a formas anteriores de una fuerza militar altamente autónoma y socialmente distinta porque los requisitos de la tecnología, de la educación y de la política lo hacen imposible»⁴¹. Identifica las tendencias que muestran la reducción de la brecha cívico-militar y la sintonía del ejército con la sociedad: mando persuasivo en lugar de imperativo, desarrollo similar de tareas por civiles y militares, inclusión en el reclutamiento de todas las clases sociales y desarrollo por parte de los militares de un *ethos* político en su participación en los procesos administrativos sobre la seguridad nacional. «El crecimiento del poder destructivo de la guerra» —continúa Janowitz— «aumenta la participación política y las responsabilidades de los militares; la solución de las relaciones internacionales se vuelve cada vez menos alcanzable mediante el uso de la fuerza, y cada decisión estratégica y táctica no es meramente una cuestión de administración militar, sino un índice de intenciones y objetivos políticos»⁴².

³⁸ Ibídem.

³⁹ HUNTINGTON, Samuel, *op. cit.*

⁴⁰ JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Free Press, 1960.

⁴¹ Ibídem.

⁴² Ibídem.

Conclusiones

La Atenas democrática no desarrolla la educación ni las instituciones adecuadas para defenderse de la Esparta comunitaria, lo que nos ofrece lecciones ante nuestros desafíos de seguridad. Roche advierte que «la democracia griega acabó precisamente por el relativismo, la polarización extrema y la crisis. Si no le ponemos remedio, ¿qué puede ocurrir próximamente si la democracia contemporánea también está marcada por un relativismo todavía mayor que el griego y por una aguda crisis generalizada institucional, política, económica y sociológica?»⁴³.

Europa conquista el mundo con imperios en los que juegan un papel clave los funcionarios y militares educados en la cultura espartana. El Occidente liberal desarrolla después de la Segunda Guerra Mundial un modelo distinto que, protegido por la técnica (disuasión nuclear) y por una red global de instituciones internacionales, logra evitar durante más de setenta años una nueva guerra mundial. Sin embargo, las actuales democracias occidentales posmodernas no han desarrollado en su ciudadanía la necesaria cultura de defensa para enfrentarse a un conflicto futuro de alta intensidad, lo que constituye su principal vulnerabilidad frente a las amenazas externas e internas; «el modelo militar griego» —dice Pritchard— «ha sido casi ignorado, por lo que la relativa falta de estudios sobre democracia y guerra es un asunto de cierta urgencia»⁴⁴.

Las principales amenazas externas son China y Rusia. China, por ejemplo, es cada vez más asertiva, por lo que «subestimar el riesgo de una guerra futura» —señalan Fazal y Poast— «podría conducir a errores fatales»⁴⁵; Occidente ve la amenaza china (figura 1) y, por otra parte, aumenta la preocupación sobre su creciente poder militar (figura 2).

⁴³ ROCHE, Juan A. «La frágil construcción de la democracia en la Grecia Antigua y la búsqueda del orden en la teoría democrática moderna y contemporánea», *Res Pública*, n.º 30, 2013. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/RPUB/article/view/47911/44828> (Consultado el 1/5/2021).

⁴⁴ PRITCHARD, David M., *op. cit.*

⁴⁵ FAZAL, Tanisha; POAST, Paul, *op. cit.*

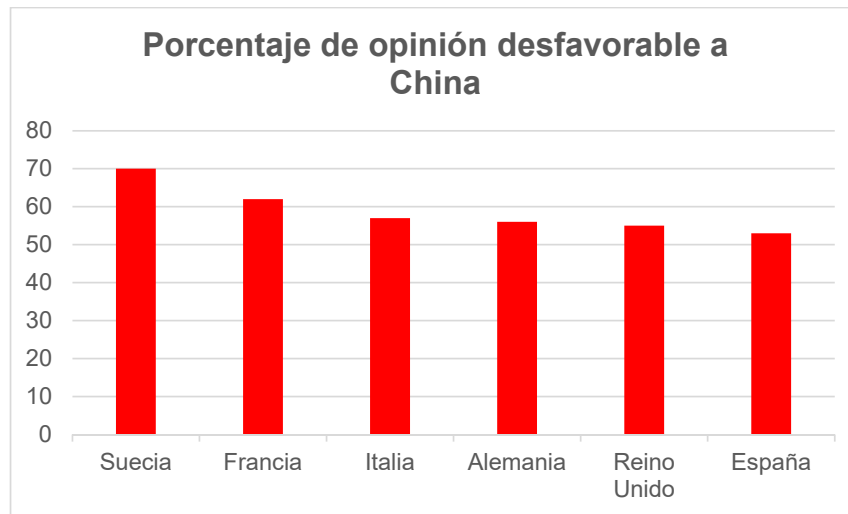


Figura 1. Occidente tiene una opinión desfavorable de China. Fuente. Elaboración propia. Pew Research Center. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence/pg_2019-12-05_balance-of-power_2-04/

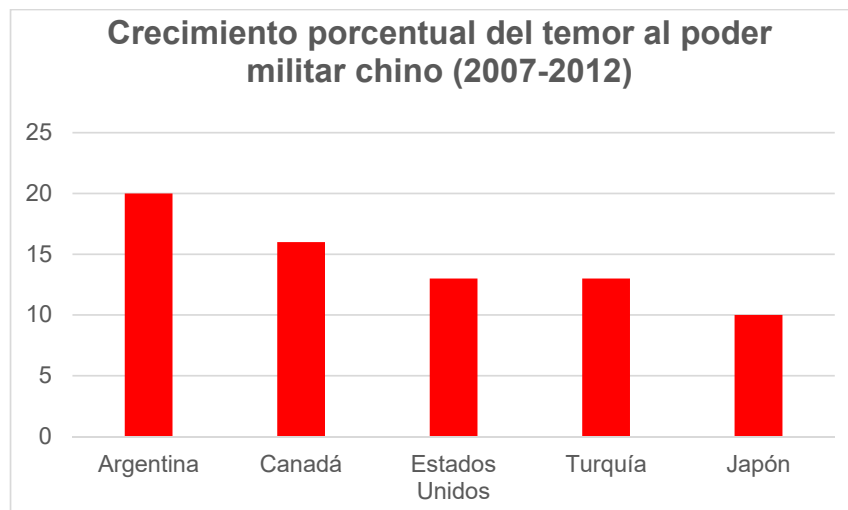


Figura 2. Aumenta la preocupación por el poder militar chino. Fuente. Elaboración propia. Pew Research Center. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/PG_2019.12.05_Balance-of-Power_2-09.png?w=640

Moskos precisa que, en un futuro conflicto, «la forma de organización social puede volverse más importante que el nivel de tecnología»⁴⁶, es decir, se precisa poner énfasis en las capacidades humanas para contrarrestar los enormes potenciales disciplinarios de las autocracias. Francia, por ejemplo, se prepara para la guerra de alta intensidad con una sociedad que «asuma aceptar un nivel de bajas comparable al de la Segunda Guerra Mundial»⁴⁷ y contar con unos soldados más endurecidos. Burkhard advierte: «La tecnología nunca es eficaz al 100 %; los soldados deben ser capaces siempre de luchar de forma degradada... cuando la tecnología ya no funcione»⁴⁸.

En suma, debemos reflexionar si nuestras instituciones democráticas están diseñadas adecuadamente para responder a las amenazas y si nuestros esfuerzos de promoción de la democracia están bien concebidos.

Jesús Alberto García Riesco*
Coronel del ET (R)
Licenciado en Ciencias Políticas

⁴⁶ MOSKOS, Charles C. *et al.* *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. New York & Oxford: Oxford University Press 2000. Citado por GUTIÉRREZ, Omar. *Revista de Marina*, Chile, 2003. Disponible en: <https://revistamarina.cl/revistas/2003/2/Gutierrez.pdf> (Consultado el 1/5/2021).

⁴⁷ «The French armed forces are planning for high-intensity war», *The Economist*, April 3 2021. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2021/03/31/the-french-armed-forces-are-planning-for-high-intensity-war> (Consultado el 4/5/2021).

⁴⁸ *Ibidem*.

74/2021

17 de junio de 2021

Roberto Cabrera Tapia*

**Chile avanza en el proceso
constituyente**

Chile avanza en el proceso constituyente

Resumen:

Chile está inmerso en un proceso constituyente que avanza en medio de un intenso año electoral en el que el país renovará la totalidad de sus cargos electos. Este documento describe el calendario electoral, prestando especial atención a la elección de los miembros de la Convención Constituyente realizada el 15 y 16 de mayo de 2021. De entre los resultados de esta elección, lo más relevante es que ninguna de las fuerzas políticas obtuvo una posición suficientemente fuerte como para controlar de manera individual la agenda de la Convención, por lo que están obligadas a negociar, lo que podría contribuir a que la propuesta constitucional responda a una mayor variedad de intereses. En la composición de la Convención destaca: (1) la paridad de género por diseño, que la convierte probablemente en el primer órgano constituyente paritario; (2) la reserva de escaños para pueblos originarios, que podría contribuir a canalizar hacia las instituciones parte de los conflictos existentes; y (3) la irrupción de los independientes, que hasta ahora no tenían presencia institucional relevante. Adicionalmente, se observa un cambio en el equilibrio de poder entre oficialismo y oposición, al interior de la oposición y entre los partidos políticos y los independientes. En las próximas semanas, la Convención se instalará, elegirá sus autoridades y discutirá su reglamento.

Palabras clave:

Chile, calendario electoral, proceso constituyente, Convención Constituyente.

***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.

Chile moves forward into the constituent process

Abstract:

Chile is immersed in a constituent process that keeps moving forward amid an intense electoral year in which the country will renew all its elected officials. The current document describes the electoral calendar in which special attention is being paid to the election of the members of the Constituent Convention, previously held on May 15 and 16, 2021. Among the results of this election, the most relevant thing is that none of the political actors placed a position that is strong enough to control the Convention's agenda individually, so they shall be obliged to negotiate, which can result in reflecting a wider variety of interests. Convention's composition highlights: 1) gender parity, which probably makes it the first parity constituent body by design, 2) the reserved seats for aboriginal peoples and 3) the irruption of independent candidatures, who have not so far had relevant institutional presence. Additionally, a change in the balance of power between the opposition and the ruling party, opposition itself and among independent and political parties. During the upcoming weeks, the Convention will begin to work, its authorities will be elected, and its rules will be discussed as well. Given its composition, it is reasonable to expect a greater demand for citizen engagement, transparency, and stronger presence throughout the national territory. Although it could hamper the achievement of the expected deadlines, it should contribute to legitimise the work of the Convention.

Keywords:

Chile; electoral calendar; constituent process; Constituent Convention.

Introducción

Este documento describe los procesos electorales del intenso año electoral en el que está inmerso Chile, prestando especial atención a las elecciones de los miembros de la Convención Constituyente realizadas el 15 y 16 de mayo del presente año. En este contexto, en el primer bloque se describirá brevemente el sistema político chileno, el calendario electoral y el proceso constituyente en curso, para luego analizar los resultados de las elecciones de constituyentes de mayo pasado, describiendo las agrupaciones políticas en competencia, los resultados de las elecciones y los próximos pasos del proceso constituyente. Para finalizar, se presentan algunas reflexiones generales tanto sobre la irrupción de los independientes como respecto a la necesidad de llegar a acuerdos entre las distintas agrupaciones.

Antecedentes generales

Chile es un país unitario y presidencial que está avanzando en la desconcentración territorial del poder político. El jefe de Estado y Gobierno es el presidente de la República, electo en votación directa en elecciones realizadas cada cuatro años. El Poder Legislativo recae en el Congreso Nacional, formado por la Cámara Baja (Cámara de Diputadas y Diputados¹) y la Cámara Alta (Senado). El territorio nacional está dividido en regiones (16), provincias (56) y comunas (346) administradas por municipios (345). Los municipios son gobernados por un alcalde electo, y las provincias por un gobernador designado. En la actualidad, las regiones son gobernadas por intendentes regionales designados por el presidente de la República, pero esta figura está en proceso de sustitución por la de un gobernador regional electo directamente por la ciudadanía, quien compartirá competencias con un delegado presidencial, que, entre otras, tendrá las competencias en materia de orden público².

¹ Durante 2019, a raíz de la propuesta de una bancada feminista, la Cámara de Diputados aprobó oficialmente su cambio de nombre a Cámara de Diputadas y Diputados.

² HERNÁNDEZ A., R., 2019. «Competencias del Gobernador Regional» [en línea]. Valparaíso: Asesoría Técnica Parlamentaria. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27915/2/Competencias_Gobernador_Regional.pdf

El país está sumergido en un proceso constituyente, el cual surge para intentar canalizar institucionalmente el estallido social iniciado en octubre de 2019³. Este proceso cuenta con cinco fases: (1) plebiscito de entrada, (2) elección de constituyentes, (3) convocatoria e instalación del órgano constituyente, (4) elaboración de propuesta constitucional y (5) plebiscito de ratificación de la propuesta constitucional. En la actualidad, se han completado las fases 1 y 2, y se está a la espera de iniciar la fase 3.

El proceso, posible gracias al Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución firmado en noviembre de 2019 por un grupo amplio de legisladores, se inició formalmente tras el triunfo de la opción «apruebo» (78 % de los votos) en el plebiscito realizado el 25 de octubre de 2020. En este contexto, una amplia mayoría (79 % de los votos) votó para que la Constitución fuera redactada por una Convención Constituyente formada en su totalidad por ciudadanos electos para este fin, sin incluir a legisladores en ejercicio. Es conveniente recordar que el diseño original de la Convención Constituyente, similar al de la Cámara Baja, fue modificado para responder a las demandas sociales para incluir la reserva de escaños para los pueblos originarios y la paridad de género, que no estaba incluida en el diseño original y que, tras su aprobación en diciembre de 2019, estableció las bases para el primer órgano constituyente con paridad de género por diseño, tanto en las candidaturas como en el resultado. El resultado esperado de esta convención es una propuesta de texto constitucional, el cual deberá ser ratificado mediante un plebiscito de salida, a realizarse en principio durante 2022.

El país vive un intenso año electoral marcado por la desconfianza en los partidos políticos, en los que confía solo un 2 % de la ciudadanía⁴. Tal y como se puede apreciar en la **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, durante 2021 el país renovará la totalidad de sus cargos electos a nivel nacional (presidente, legisladores y constituyentes), subnacional (gobernadores y consejeros regionales) y local (alcaldes y concejales). Dos de estos procesos destacan al ser la primera vez que se realizan en la historia del país: la elección de autoridades subnacionales (gobernadores regionales) y la de los miembros del órgano constituyente (constituyentes).

³ CABRERA TAPIA, R., 2020. *Chile ante el inicio del proceso constituyente*. bie3: Boletín IEEE [en línea], vol. 20, pp. 462-478. ISSN-e 2530-125X. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7772833.pdf>.

⁴ CEP, 2021. *Estudio Nacional de Opinión Pública. Encuesta especial COVID* [en línea]. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210428/20210428203501/encuesta_especial_cep_abril2021.pdf.

Nivel territorial	Fecha de las elecciones	
	15 y 16 de mayo de 2021	21 de noviembre de 2021
Nacional	Miembros del órgano constituyente (155, con 17 escaños reservados para pueblos originarios).	- Presidente de la República. Eventual 2.ª vuelta el 19 de diciembre. - Senado (27 de sus 50 miembros). - Cámara Baja (sus 155 miembros).
Subnacional	Gobernadores regionales (GOREs, 16). Eventual 2.ª vuelta el 13 de junio.	Consejeros regionales (COREs) (entre 14 y 34 por cada región).
Local	- Alcaldes (345). - Concejales (entre 6 y 10 por municipio).	No aplica.

Tabla 1. Chile, calendario de elecciones 2021; no incluye primarias. Fuente. Elaboración propia a partir de información publicada por el Servicio Electoral (SERVEL).

Respecto a las elecciones de gobernadores regionales, solo tres de ellas se definieron en primera vuelta, al haber obtenido una de las candidaturas más del 40 % de los votos necesarios. Las 13 gobernaciones restantes serán definidas en una segunda vuelta a realizarse el 13 de junio, entre ellas, la de la Región Metropolitana, en la que el oficialismo no logró pasar a segunda vuelta y cuya gobernación será definida entre dos candidaturas de oposición. Esta coexistencia territorial de tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal) podría llevar a observar «gobiernos yuxtapuestos» (distintos a los «gobiernos divididos»⁵), que son aquellos en los que una unidad territorial bien definida, como un ayuntamiento o un Gobierno regional, es gobernado por un partido distinto del que controla la unidad territorial más grande, que puede ser el Gobierno regional o nacional⁶ lo que, en función de la distribución de competencias, podría afectar la capacidad de maniobra territorial del Gobierno central o regional, situación que es habitual en otros países, pero que Chile experimentará por primera vez en su historia tras la elección de gobernadores regionales, que se agrega a la actual elección directa de alcaldes.

⁵ En un sistema presidencial, se entiende por «gobierno dividido» aquel en que un partido o coalición de partidos distinto a la coalición gobernante tiene la mayoría en al menos una de las cámaras legislativas.

⁶ DE REMES, A., 1999. «Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales». *Política y Gobierno*, vol. VI, n.º 1, pp. 225-253.

Las elecciones del 15 y 16 de mayo

Tal y como muestra la tabla 1, a mediados de mayo se realizaron las elecciones de constituyentes, gobernadores regionales, alcaldes y concejales. Estas votaciones, que debieron haberse llevado a cabo durante 2020, fueron postergadas a causa de la pandemia y, por primera vez, se realizaron a lo largo de dos días.

En un contexto marcado por la pandemia, el voto voluntario y la realización de cuatro procesos electorales al mismo tiempo, la participación en estas elecciones fue de un 43,5 % del padrón electoral⁷, un porcentaje mayor que el observado en las últimas municipales de 2016 (2016, 35 %), pero más baja que las últimas presidenciales de 2019 (47 % en primera vuelta y 49 % en segunda vuelta) y a la del plebiscito de octubre pasado (51 %). El voto voluntario fue aprobado en 2012, y desde ese momento la participación electoral ha caído considerablemente⁸, siendo más acentuada en las municipales (86 % de población en edad de votar en 2008 versus 35 % en 2016), que en parlamentarias y presidenciales (84 % de población en edad de votar en 2009 a un 46 % en primera vuelta de presidenciales 2017). Dada la baja participación electoral, actualmente se debate en el Legislativo la reinstalación del voto obligatorio⁹.

La elección de constituyentes

Para el análisis de estas elecciones, es necesario recordar las dos reglas de la convención:

- La regla de «dos tercios» establece que, para que algo sea incluido en el texto de la Constitución, debe ser aprobado por 2/3 de los miembros del órgano constituyente.
- La regla de «hoja en blanco» establece que, de no lograrse un acuerdo sobre un determinado tema, este no sería incluido en la propuesta de texto constitucional. Tampoco se mantendría el texto de la Constitución actual y debería ser legislado con posterioridad.

⁷ En estas elecciones participaron aproximadamente 6,5 de los 14,9 millones de electores.

⁸ MONTERO, J. R.; RAMA, J.; SANTANA, A., 2020. *Aprendiendo a ser abstencionistas: la participación electoral en Chile*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Debate.

⁹ BUSTOS C, A., 2021. «Cámara de Diputados aprueba transversalmente la restitución del voto obligatorio», *Diario UChile*. Santiago de Chile, 26 mayo 2021. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2021/05/26/camara-de-diputados-aprueba-transversalmente-la-restitucion-del-voto-obligatorio/>

Esto explica la relevancia que tiene para las fuerzas políticas el obtener al menos un tercio de los miembros de la Constituyente («tercio de bloqueo») y que, en el caso de que alguna de las fuerzas políticas obtuviera los dos tercios de la Constituyente, podría llegar a redactar la propuesta constitucional sin necesidad de llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas.

Candidaturas a la Constituyente

De manera general, las candidaturas se pueden clasificar en tres grupos: las candidaturas de partidos políticos, las de los independientes y las de los pueblos originarios:

- Las candidaturas de los partidos políticos. Los partidos presentaron cuatro pactos electorales, o listas, con candidaturas a la Constituyente: una del oficialismo (Vamos por Chile), dos de oposición (Lista del Apruebo y Apruebo Dignidad) y una de partidos regionales nuevos, pequeños y más afines al oficialismo (Ciudadanos Cristianos). Estas listas presentaron candidatos en todo el territorio nacional (28 distritos), con excepción de Ciudadanos Cristianos, que presentó candidaturas en el sur del país, sin lograr ningún constituyente. Además, un grupo de partidos pequeños¹⁰, todos de oposición, inscribieron candidaturas de manera individual y solo en algunos distritos, sin lograr tampoco ningún constituyente.
- Las candidaturas independientes. Existen tres tipos de candidaturas independientes: (1) las que se presentaron con apoyo de un partido político, clasificadas para todos los efectos como candidaturas de partido, (2) las presentadas como parte de una lista de independientes y (3) las candidaturas de independientes presentadas de manera individual. Las candidaturas presentadas sin apoyo de un partido político (2 y 3) sortearon dificultades adicionales, ya que debieron recopilar más firmas que las presentadas en la lista antes de inscribir sus candidaturas ante el Servicio Electoral (SERVEL). Es conveniente destacar que las firmas recogidas por las candidaturas independientes (481 000) durante cerca de un mes superaron las firmas recogidas durante un año por los partidos (450 000) cuando, en 2017, debieron reinscribir a sus militantes. Se presentaron

¹⁰ Entre estos partidos se cuenta el Partido Humanista, el Partido Ecologista Verde, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Unión Patriótica.

aproximadamente 80 listas de independientes. De entre ellas, destacan dos agrupaciones de oposición, que presentaron listas en diferentes distritos (aprox. 50 listas, estando las demás muy dispersas) y que han demostrado capacidad para coordinarse electoral y programáticamente más allá de un distrito. Estas listas son la de Independientes No Neutrales y la Lista del Pueblo:

- Independientes No Neutrales: es una plataforma ciudadana lanzada en agosto de 2020. Su creación fue impulsada por independientes con experiencia institucional relevante a lo largo de las últimas décadas, siendo sus propuestas más afines al mundo de la centroizquierda. Bajo distintos nombres, esta plataforma presentó listas de candidatos en 23 de los 28 distritos electorales¹¹.
- Lista del Pueblo: surge de personas que se fueron organizando a lo largo de las movilizaciones sociales sucedidas tras el estallido social de octubre de 2019. Sus propuestas son más cercanas al mundo de la izquierda. Presentaron listas de candidatos en 8 de los 28 distritos electorales¹². Se plantean en contra de los partidos políticos, a quienes acusan de haber decidido por y contra el Pueblo¹³.

Dada la dificultad de inscribir candidaturas individuales, su número fue muy reducido.

- Las candidaturas de los pueblos originarios. En Chile, según el censo 2017¹⁴, cerca del 13 % de la población se identifica como miembro de uno de los diez pueblos originarios reconocidos oficialmente. Este 13 % es equivalente a los 17 escaños reservados para estos pueblos, que se distribuyen en función de su población, de la siguiente forma: 7 para el pueblo mapuche, 2 para el pueblo aimara y uno para los diaguitas, collas, atacameños, quechuas, yaganes, kawésqar, changos y rapanuis. Las candidaturas se registraron en duplas, con un

¹¹ OJEDA, P., 2021. «Serie especial: El mapa de las listas independientes. Capítulo 2: Quiénes son y qué piensan los Independientes No Neutrales (y su apuesta por los acuerdos)». *Ex-Ante*, 21 mayo 2021. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/serie-especial-el-mapa-de-las-listas-independientes-capitulo-2-las-alianzas-que-busca-independientes-no-neutrales/>

¹² POBLETE, J., 2021. «Quién es el profesor de derecho que asesoró a la Lista del Pueblo con su programa constitucional», *Ex-Ante*, 23 mayo 2021. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/https-www-ex-ante-cl-https-www-ex-ante-cl-quien-es-el-profesor-de-derecho-que-asesoro-a-la-lista-del-pueblo-con-su-programa-constitucional/>

¹³ LA LISTA DEL PUEBLO, 2021. «Somos la Lista del Pueblo» [en línea]. Disponible en: <https://www.lalistadelpueblo.cl/somos/> (Consulta: 21 mayo 2021).

¹⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. «Resultados Censo 2017» [en línea]. Disponible en: <http://resultados.censo2017.cl/> (Consulta: 17 mayo 2021).

candidato titular y un suplente del sexo contrario en caso de que, al aplicar la ley de paridad, se deba dar paso al suplente. Quienes votaron por estos candidatos debían identificarse ante el SERVEL, semanas antes de la votación, como miembro de estos pueblos mediante un certificado emitido por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), o bien mediante una declaración jurada ante notario. Así, el día de la votación, quienes hayan acreditado su pertenencia a los pueblos originarios, pudieron escoger por votar entre los candidatos del distrito o de su pueblo originario.

Resultados de la elección de constituyentes

La Tabla 1 muestra los resultados de las elecciones de constituyentes según las agrupaciones presentadas en el bloque anterior.

Agrupación	Constituyentes electos a través de listas de partidos	Constituyentes electos como independientes, sin partido ⁶	Total
Listas de Partido	90		90
Vamos por Chile ¹	37		37
Lista del Apruebo ²	25		25
Lista Apruebo Dignidad ³	28		28
Independientes		65	65
Lista No Neutrales		11	11
Lista del Pueblo		27	27
Otras listas ⁴		9	9
Independientes Individuales		1	1
Pueblos Originarios ⁵		17	17
Total	90	65	155

Tabla 1. Resultados de las elecciones constituyentes, según agrupación. Fuente. Elaboración propia a partir de datos SERVEL e información de www.decidechile.cl

1. Incluye al Partido Republicano (REP), a la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), Evolución Política (EVOPOLI) y el Partido Regionalista Independiente Demócrata (PRI).
2. Incluye a la Democracia Cristiana (DC), a Ciudadanos, al Partido Radical (PR), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Progresista (PRO) y el movimiento «Nuevo Trato».
3. Incluye al Frente Amplio (FA), al Partido Comunista (PC) y a la Federación Regionalista Verde-Social (FRVS) y otros partidos y movimientos pequeños.

4. Incluye candidaturas con el respaldo de movimientos sociales y asambleas populares, entre otros.
5. Los candidatos electos en representación de los pueblos originarios se presentaron como independientes.

Estos resultados muestran un cambio en el equilibrio del poder político:

- Entre el oficialismo y la oposición. En que el oficialismo salió debilitado, lo que agrava la débil posición del Gobierno, que no cuenta con mayoría en ninguna de las dos cámaras. Tiene permanentes dificultades para disciplinar a su bancada (por ejemplo, paridad, retiro de fondos de las AFP) y, según la encuesta de Activa Research¹⁵ publicada el 31 de mayo, cuenta con un 12,6 % de aprobación y un 75,3 % de desaprobación.
- En la oposición. Debido a que los candidatos de la lista Apruebo Dignidad (Partido Comunista, Frente Amplio y otros) obtuvieron más constituyentes que la Lista del Apruebo, formada por partidos herederos de la ex-Concertación (DC, PR, PPD, PS y otros) que estuvo en el centro del escenario político desde el retorno a la democracia en 1990.
- Entre los partidos actuales y los independientes. Especialmente en la oposición, debido a que la fuerza con la que irrumpen los independientes, muy probablemente afecte en el corto plazo la actual configuración del sistema de partidos.
- Entre los grupos sociales. Dado que, por primera vez, los pueblos originarios tienen una proporción de representantes equivalente a su proporción poblacional en un órgano de decisión colectiva nacional, lo que podría ayudar a canalizar institucionalmente los conflictos existentes.

En sus primeras reacciones, los analistas han destacado lo sorpresivo de los resultados y el mayor parecido de la Constituyente con el Chile real¹⁶, que estos resultados señalarían el fin del ciclo político iniciado tras el retorno de la democracia¹⁷, la conveniencia de repensar el sistema de partidos para incluir, además del tradicional

¹⁵ ACTIVARESEARCH, 2021. *Pulso Ciudadano*, segunda quincena de mayo de 2021 [en línea]. Disponible en: https://chile.activasite.com/wp-content/uploads/2021/05/Pulso_Ciudadano_Mayo_Q2.pdf

¹⁶ LUNA, J. P., 2021. «La Chusma Inconsciente». *CIPER Académico*, 22 mayo 2021 [en línea]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/22/la-chusma-inconsciente/>

¹⁷ MELLA POLANCO, M., 2021. «Fin de ciclo político en Chile». *Agenda Pública*, 27 mayo 2021 [en línea]. Disponible en: <https://agendapublica.es/fin-de-ciclo-politico-en-chile/>

contraste izquierda-derecha, el contraste élite-pueblo¹⁸. Que no basta con haber logrado una Convención con igual representación para ambos sexos (77 mujeres y 78 hombres) si en la Constitución no se logra incluir un enfoque de género y una mirada en igualdad de derechos hacia las mujeres¹⁹, lo que sería aplicable también, por ejemplo, a los representantes de los pueblos originarios, y a los acuerdos y desacuerdos entre los constituyentes frente a distintos temas²⁰.

Considerando las dos reglas de decisión aprobadas para el funcionamiento de la Constituyente, «dos tercios» y «hoja en blanco», si alguna de estas agrupaciones:

- Desea bloquear la inclusión de un tema, deberá lograr el apoyo de otras agrupaciones para alcanzar el tercio de bloqueo, lo que las obliga a negociar.
- Desea incluir un tema, deberá lograr el apoyo de varias otras agrupaciones, lo que también las obliga a negociar.

Lo más relevante de estos resultados es que ninguna de las fuerzas políticas controla la Constituyente y todas deberán negociar para llegar a un acuerdo.

Próximos pasos de la Convención Constituyente

Los resultados de las elecciones son provisionales hasta la emisión de las actas definitivas por parte del SERVEL, lo que se espera que suceda durante el mes de junio. El presidente de la República debe convocar a la sesión de instalación de la Convención, que se espera sea a fines de junio o comienzos de julio²¹. En ella serán electos quienes ocuparán la presidencia y la vicepresidencia del órgano. La primera tarea de la convención es discutir y aprobar su reglamento, para lo que no existe plazo predeterminado y tras lo cual se iniciarán los debates. Una vez que la Constituyente haya terminado la propuesta de texto constitucional, este debe ser sometido a un plebiscito, esta vez con voto obligatorio, en el que se deberá aprobar o rechazar el texto propuesto y de cuyo resultado depende, tal y como muestra la **¡Error! No se encuentra el origen**

¹⁸ VISCONTI, G., 2020. «Reevaluando la tesis del desplome», *CIPER Académico*, 22 mayo 2020 [en línea]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/22/reevaluando-la-tesis-del-desplome/>

¹⁹ FIGUEROA, P.; MIRANDA, L.; MEZA, C., 2021. «¿Convención paritaria = convención feminista?», *CIPER Académico*, 24 mayo 2020 [en línea]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/24/convencion-paritaria-convencion-feminista/>

²⁰ FUENTES, C.; MÁRQUEZ, R., 2021. «La Convención Constituyente: consensos y disensos de entrada», *CIPER Académico*, 1 junio 2021 [en línea]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/06/01/la-convencion-constituyente-consensos-y-disensos-de-entrada/>

²¹ Ver calendario detallado en: <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>

de la referencia., que entre en vigor el texto aprobado, o bien que se mantenga el texto de la Constitución vigente en la actualidad.

	Resultado plebiscito de salida (2022 esperado) (Voto obligatorio)	
Resultado plebiscito de entrada (25 de octubre de 2020)	Apruebo	Rechazo
Apruebo (Voto voluntario)	<u>Escenario 1</u> Entraría en vigor el texto de la nueva Constitución.	<u>Escenario 2</u> Se mantendría en vigor la Constitución vigente.

Tabla 3. Posibles escenarios constitucionales según resultado de plebiscito de salida. Fuente. Elaboración propia.

Durante los primeros meses, la Constituyente funcionará en un contexto electoral (presidenciales y legislativas), lo que podría hacer difícil lograr acuerdos al trasladarse esta disputa electoral al debate constituyente. Adicionalmente, dada su composición, muy probablemente se refuerce la presión existente para (1) modificar la regla de los dos tercios, (2) dar mayor transparencia al debate, (3) incrementar las instancias de participación ciudadana (por ejemplo, consultas, plebiscitos) y (4) para incrementar la presencia en las distintas zonas del país (por ejemplo, constituyente itinerante), lo que podría afectar el plazo fijado para la redacción del texto constitucional (9 meses + 3 meses de prórroga).

Dos reflexiones a partir de estos resultados

En uno de sus artículos, el politólogo Peter Mair²² desarrolló la idea de que, en una democracia, cuando (1) los partidos políticos dejan de cumplir su rol de agregadores y canalizadores de las demandas ciudadanas hacia el Gobierno y el Estado, y (2) los ciudadanos «privatizan» sus quehaceres reduciendo su participación política (por ejemplo, afiliación y participación en organizaciones sociales, participación electoral), existe el riesgo de que el «vacío» que se forma entre los ciudadanos y los partidos que no canalizan sus demandas sea ocupado por la política-espectáculo, y aprovechado por líderes que, con discursos populistas, busquen (re)encantar a la ciudadanía en contra de

²² MAIR, P., 2007. «¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales», *The New Left*, vol. 42, 2007, pp. 22-46. Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/42/articles/peter-mair-gobernar-el-vacio.pdf>

la clase política. Si bien este riesgo no se puede descartar totalmente, al menos en la Constituyente, e independiente de las preferencias políticas, la irrupción en este «vacío» de un conjunto de candidaturas independientes inicialmente atomizadas —que en plena pandemia se organizaron para reunir las firmas necesarias para levantar sus candidaturas, articularse electoral y programáticamente para canalizar demandas sociales hacia las instituciones, llegando a convertirse en una opción competitiva frente a todos los partidos establecidos, incluso los de más reciente creación— parece ser más una señal favorable que una de alerta, especialmente por la contribución que la presencia de estos independientes hace a la legitimidad social del órgano constituyente, aunque solo el tiempo dirá si esta apreciación inicial es válida, o no. En este contexto, parece razonable esperar que algunas de las listas de independientes con representación en la Constituyente opte por levantar candidaturas a las elecciones legislativas y/o presidenciales de noviembre próximo y busquen evolucionar hacia convertirse en movimientos o partidos políticos. De ser el caso, esto introduciría un cambio relevante en la estructura y racionalidad de la competencia partidaria y renovación de liderazgos políticos.

Finalmente, el resultado del proceso constituyente está condicionado por la capacidad de llegar a acuerdos entre un gran número de agrupaciones sin poder individual de veto, lo que parece más probable si, usando las palabras de Max Weber²³, los constituyentes dejan que la «ética de la convicción», que ha marcado la épica del proceso desde sus inicios, deja espacio a la «ética de la responsabilidad», tan necesaria para que la nueva Constitución sea, a diferencia de las previas, un espacio en el que todas las personas, incluso aquellas consideradas como adversarios políticos, tengan cabida.

Roberto Cabrera Tapia*
Doctorando en Ciencia Política

²³ WEBER, M., 1919. *La política como vocación. El político y el científico*. Círculo de Lectores. ISBN 9788422673668.

75/2021

18 de junio de 2021

*Begoña Ochoa de Olza Amat**

Faetón se entrevista con el Sol

Faetón se entrevista con el Sol

Resumen:

Turquía juega un papel clave en el Mediterráneo oriental como puente entre Asia y Europa y como socio estratégico de la UE. En este artículo se analizarán algunos aspectos de la actual situación como: su cambiante política interior y exterior, su relación con la UE, la relevancia que este país tiene para ella, así como la situación respecto de su eventual entrada en el club comunitario.

Palabras clave:

Turquía, Unión Europea, tensiones Mediterráneo oriental, delimitación de aguas.

***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.

Phaethon meets the Sun

Abstract:

Turkey plays a key role in the eastern Mediterranean as a bridge between Asia and Europe and a strategic partner for the EU. In this article some aspects of the current situation will be analysed such as: its changing foreign policy and home policy, as well as its current relation with the EU and its importance for her, as well its accession to the European club.

Keywords:

Turkey, European Union, tensions in the eastern Mediterranean, maritime boundary delimitations.

La Sublime Puerta, un puente entre Asia y Europa

La situación geopolítica actual de Turquía podría recordar al mito de Ovidio, en el que Faetón (hijo del Sol, Febo) se entrevista con el Sol¹ y le pide conducir durante un día su carro de oro de caballos alados, con los que cada día da luz a la Tierra. Faetón, un mortal, hijo de un Dios, pide lo único que su padre no le quería conceder, guiado por una ambición superior a su capacidad de mortal. Este, al no saber controlar el ardor de los caballos del Sol, se desvía del camino y deja el mundo en llamas. Su padre todopoderoso, Febo, al contemplar que el orbe arde, se ve en la tesitura de tener que fulminar a su hijo con un rayo.

Este mito relatado por Ovidio podría aplicarse al deseo de la Sublime Puerta de entrar en la Unión Europea, en el sentido de que Febo representaría a Turquía y el carro de oro que le pide a su padre representaría su deseo de entrar en la UE. Con ello quedaría el interrogante de si dicho proceso de conducir el carro de oro de Febo acabará dejando, al igual que en el mito, el mundo en llamas o si, al contrario, dicho acercamiento podrá llegar a buen puerto.

En el siguiente texto se tratará de analizar la geopolítica actual de Turquía, qué cabría esperar sobre sus relaciones con la UE y por qué motivos se puede haber producido el reciente cambio en su política exterior.

La identidad turca y su cambiante política exterior

Quizá una pregunta de partida es relativa la identidad turca: ¿sería posible identificar a Turquía con un islam moderado y tolerante, o, al contrario, con un islam más radical, como parece mostrar la reciente política interior y exterior del país? Aunque pueda parecer un tema menor, que podría atañer solo a individuos, una parte fundamental es la identidad de las naciones. Tras la desintegración del Imperio otomano, no parece quedar claro cuál sería la actual identidad turca. ¿Estaría más próxima al sistema islámico propia del Imperio otomano, en la línea laica que instauró M. K. Atatürk? ¿O en la nueva línea islamista de la política exterior neootomana de R. T. Erdoğan?

La República de Turquía tal como la conocemos hoy nació en 1923 tras la desintegración del Imperio otomano, con los acuerdos firmados en la Conferencia de Paz de París (los

¹ OVIDIO. *Las metamorfosis*, Libro II, 4.ª edición. Editorial Juventud, 2014, p. 40.

tratados de Sèvres de 1920 —que no llegó a entrar en vigor y preveía la existencia de un Estado kurdo y de uno armenio— y el de Lausana de 1923 —que reintegraría dichos territorios—. Sin embargo, en dicha conferencia influyeron varios condicionantes²: el idealismo wilsoniano, el realismo británico y el revanchismo francés, los distintos objetivos diplomáticos de estas tres potencias y el particular temperamento de los hombres de Estado, de manera que se ha llegado a decir que «en París no hubo diplomacia, sino personalidades» (Lloyd George, G. Clemenceau y W. Wilson).

Esto lleva a plantear si la actual identidad turca se podría identificar con los cambios que está introduciendo R. T. Erdoğan en la política interior y exterior.

Los cambios de política exterior³ han ido a la par con los cambios de política interior. Para comprenderlos, es preciso partir de la república laica fundada por Mustafá Kemal Atatürk en 1923 (contaba con el apoyo de las Fuerzas Armadas y de las clases sociales formadas). Con él se estableció un sistema de partido único (el Partido Republicano del Pueblo, CHP) que finalizaría en 1950 con las primeras elecciones democráticas, siendo elegido Adnan Menderes⁴. A partir de dicho momento, se inició una reislamización con la construcción de mezquitas y con la reapertura de colegios religiosos. Sin embargo, se tornaría más intolerante y la situación acabaría desembocando en el golpe de Estado de 1960, con el encarcelamiento de dicho primer ministro. Desde entonces se inició una etapa de inestabilidad política, con sucesivos golpes de Estado.

El siguiente giro vino en 2002 al ganar las elecciones el partido de Justicia y Desarrollo (AKP), con Recep Tayyip Erdoğan al frente, virándose hacia un Estado nacionalista, democrático e islamizado, que conllevó cambios en política interior (con una reislamización del Estado y con la reforma de la Constitución de 2017, en la que se reforzó el presidencialismo) y en política exterior (hacia un neootomanismo, consistente en que Turquía aspira a convertirse en líder del islam sunita y revisar el sistema internacional).

La política exterior turca ha sufrido cambios en los últimos años: inicialmente con la política de «cero problemas con los vecinos» con el ministro A. Davutoglu, que trataba de ensalzar los lazos históricos con los vecinos. Sin embargo, esta etapa menos hostil conoció su fin a causa de las Primaveras Árabes, el inicio de los regímenes autoritarios

² RENOUVIN, P. *Historia de las Relaciones Internacionales*, p. 768.

³ PALACIOS, Xavier. *Conflicto en Chipre: religión, etnia y gasoductos*. IEEE, 9 de agosto de 2018, p. 7.

⁴ PITEL, Laura. «A coup in Turkey by Jeremy Seal», *Financial Times*, 26 de enero de 2021.

vinculados al islam político y el inicio en 2013 de las protestas en Gezhi Park por la deriva autoritaria de R. T. Erdoğan. Posteriormente, se inició una política exterior agresiva con el objetivo de convertirse en un *energy hub* regional y global para 2023⁵, coincidiendo con el 100 aniversario de la fundación de la república turca. Y el último cambio se ha producido a raíz de las reuniones el 25 de enero de 2021 entre Grecia y Turquía para resolver las cuestiones relativas a la delimitación de aguas en el Mediterráneo oriental, virándose hacia una política exterior más conciliadora y dialogante con la Unión Europea.

Las relaciones de Turquía con la Unión Europea

Turquía es un socio estratégico⁶ en temas como migraciones, seguridad, lucha antiterrorista y en términos comerciales. Sin embargo, las relaciones se han visto ensombrecidas por cuestiones como la democracia, el Estado de derecho y derechos fundamentales. Turquía es país un candidato desde 1990, pero a raíz del fallido golpe de Estado en Turquía y el deterioro del Estado de derecho interno, se han paralizado las conversaciones. En noviembre de 2016, el Parlamento Europeo⁷ solicitó una congelación de las conversaciones por el deterioro del Estado de derecho en el país.

Sus relaciones están condicionadas por sus mutuos intereses: la UE tiene en Turquía un importante socio de cooperación, especialmente en materia migratoria a raíz de la guerra de Siria, que lleva produciendo un flujo constante de refugiados que asciende hasta 3,6 millones (es el país en el mundo que acoge a la mayor comunidad de refugiados). Desde 2015 se ha concedido ayuda financiera a Turquía para luchar contra la inmigración ilegal y ayudar a gestionar dicha crisis humanitaria. Primero con un Plan de Acción, y más recientemente con el acuerdo llamado Joint Statement, del 18 de marzo de 2016, y creándose la Facilidad Europea para Refugiados en Turquía. Desde entonces se ha producido una drástica reducción de la inmigración por la ruta oriental, si bien la situación de los refugiados de guerra sigue siendo una de las preocupaciones más delicadas de la zona.

A pesar del gran paso de este acuerdo, la postura turca ha sido ambivalente, como ocurrió en febrero de 2020, cuando el presidente amenazó con abrir de nuevo la frontera

⁵ PALACIOS, Xavier, *op. cit.*, p. 7.

⁶ «European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations», European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en

⁷ «Briefing Future EU-Turkey relations», European Parliament, p. 6.

con Grecia al considerar que la UE no mantenía sus promesas. Como resultado, se acordó aumentar la financiación con 700 millones de euros.

Los intereses económicos⁸ son considerables: la UE es el mayor mercado de exportación para Turquía (el 42,4 % del total en 2019) y Turquía es el quinto socio comercial de la UE. En diciembre de 2016 se propuso actualizar la unión aduanera entre la UE y Turquía; sin embargo, todavía no se ha podido poner en marcha dicho proceso.

Entre los principales temas que influyen en esta delicada relación, estarían los siguientes:

1. La suspensión de las negociaciones de adhesión a la UE en 2018. Desde su inicio en 2005, han sido escasos los avances (solo 16 de los 35 capítulos están abiertos), y desde el fallido golpe de Estado del 15 de julio de 2016 estas se han paralizado, sin que se hayan abierto nuevos capítulos. La última conferencia de adhesión tuvo lugar en 2016.
2. La situación interna en materia de democracia, Estado de derecho y derechos humanos^{9,10}. Con el fallido golpe de Estado el 16 de julio de 2016 por parte de los militares, se acusó al clérigo musulmán en el exilio Fetullah Gülen de ser el principal instigador. Desde entonces se ha endurecido la represión y la purga interna, confirmándose el viraje antiliberal de la política turca. La represión se agudizó a raíz de la declaración del estado de emergencia en 2016, produciéndose la persecución de hasta 125 000 personas en diferentes sectores de actividad (el Gobierno, ámbito académico, sector privado o medios de comunicación) y con más de 60 000 arrestos (especialmente de académicos vinculados al movimiento gülenista).

Todo ello, sin embargo, parece alejarle más de la Unión Europea, sobre todo si se tiene en cuenta que estos tres elementos (democracia, Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos) son requisitos esenciales de entrada (así lo prevé el art. 49 TUE: «Cualquier Estado europeo que respete los valores del art. 2»).

3. La escalada de tensión en el Mediterráneo oriental a causa de las actividades turcas de prospección y exploración en las disputadas aguas griegas y chipriotas.

⁸ «European Neighborhood Policy...», *op. cit.*

⁹ «European Parliament Briefing, Future EU-Turkey relations». Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI\(2018\)628290_EN](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI(2018)628290_EN)

¹⁰ «European Neighborhood Policy...», *op. cit.*

Su importancia estratégica reside en su riqueza en recursos y rutas energéticas (por las reservas de gas y petróleo, por valor de 3 billones de m³ tras los descubrimientos de yacimientos de gas¹¹, según un Informe del Servicio Geológico de Estados Unidos) —Afrodita en Chipre, Zhor en Egipto, Leviathán en Israel—, que pueden representar hasta el 5 % de las reservas globales de gas y la pugna por la delimitación de soberanía («el juego de soberanía»¹²) entre Turquía, las islas griegas y Chipre.

La pugna energética se produce a raíz del choque de intereses entre: el papel que *de facto* juega Egipto como potencia energética regional; el carácter vital de la zona para la UE, dado que le podría dar independencia energética de Rusia; y el objetivo estratégico de Turquía de convertirse en *energy hub* regional y global para 2023.

4. En la delimitación de aguas en el Mediterráneo oriental también existen intereses contradictorios: la no ratificación por parte de Turquía de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS, que por consiguiente no reconoce la delimitación de aguas al considerarlo perjudicial para sus intereses), el envío de buques militares y de prospección por parte de Turquía a aguas de Grecia y Chipre (aguas consideradas de estos dos países según los criterios que establece UNCLOS y que Turquía no ha suscrito) y la instrumentalización de estas maniobras por parte del Gobierno turco, al tener buena acogida entre la opinión pública.

Algunas razones de esta disputa serían: la oposición de Turquía a firmar el UNCLOS, dado que tiene islas griegas justo enfrente de su costa, por lo que aceptar la delimitación de aguas perjudicaría gravemente sus intereses (para la explotación de recursos energéticos y las rutas marítimas comerciales). Se ha llegado a plantear que se presente el caso de delimitación de aguas ante la CIJ¹³ para que decida (así se resolvió la delimitación de aguas entre Libia y Malta¹⁴, por ejemplo). A ello cabría añadir el reciente acuerdo de delimitación de aguas entre

¹¹ MARTINS, Alejandra. «La disputa entre Grecia y Turquía por los vastos yacimientos de gas del Mediterráneo Oriental», *BBC News*, 24 de julio de 2020.

¹² PALACIOS, Xavier, *op. cit.*, p. 15.

¹³ MARTINS, Alejandra, *op. cit.*

¹⁴ «Plataforma continental (Jamahiriya Árabe Libia v. Malta)», Corte Internacional de Justicia, Sentencia de 1985.

Turquía y Libia, por el que se pasa por alto la delimitación de aguas de Malta (que le corresponderían según UNCLOS).

A ello se añade la habilidad del Gobierno turco para provocar tensiones que permiten azucar sentimientos nacionalistas en el interior, obteniendo con ello más apoyos y distrayendo la atención respecto de la represión interna.

Las recientes tensiones están relacionadas con el descubrimiento del yacimiento de gas Afrodita en Chipre en 2012 y tuvieron lugar en 2019 (cuando Turquía envió los buques perforadores *Fatih* y *Yavuz*) y en julio de 2020 (al enviar el buque *Oruc Reis* a la isla griega de Castelórizo), plasmándose con ello la política exterior agresiva turca que se ha llamado Doctrina de la Patria Azul¹⁵ o Mavi Vatan.

De nuevo se planteó la posibilidad de imponer sanciones en el Consejo Europeo del 25 de febrero, pero finalmente la distensión en el Mediterráneo oriental y el deseo de diálogo por parte de Turquía (con declaraciones de autoridades turcas de su voluntad de diálogo) llevó a que se diese una nueva oportunidad de diálogo (videoconferencia informal de los miembros del Consejo Europeo¹⁶ del 25 de marzo de 2021).

Sin embargo, esta reciente distensión ha sufrido un nuevo revés con el *desaire* que se tuvo con la presidenta de la Comisión Europea con el llamado *sofagate* (con motivo de la visita de las instituciones europeas a Turquía el 6 de abril de 2021).

Ello provoca una división interna en la UE: por un lado, están los partidarios de tener mano dura, imponiéndole sanciones, como Francia (por sus intereses en la región, entre ellos que apoyan a facciones contrarias en la guerra de Libia) y Grecia, que apoya a la República de Chipre. Por otro lado, se encuentra un grupo de países más favorables a la moderación y partidarios de realizar transacciones, entre ellos España, Italia y Alemania.

5. La partición de Chipre desde 1983. La isla está dividida entre la RTNC (la República Turca del Norte de Chipre, de población turcochipriota) y la RC (la República de Chipre, habitada por grecochipriotas y miembro de la UE desde 2004, contando con su firme apoyo).

¹⁵ MARTINS, Alejandra, *op. cit.*

¹⁶ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vtc-euco-statement-en.pdf>

6. Turquía apoya a la RTNC (considera a los turcochipriotas parte de Turquía, sería la Yavru Vatan¹⁷ o hija pequeña de la patria por razones étnicas, lingüísticas y religiosas), y es el único país que la reconoce por sus intereses en la isla: los privilegios económicos de la élite turca (propiedades de lujo), el prestigio que el conflicto en la isla da al Ejército turco, así como el deseo de obtener un mayor presupuesto en defensa. A ello se añaden sus intereses energéticos por el yacimiento de Afrodita, y el hecho de que no reconoce la delimitación de aguas según UNCLOS. (Todo ello le beneficia para poder explotar los recursos de la isla.)

La situación es muy distinta respecto de la República de Chipre (RC), dado que es miembro de la UE, está habitada por grecochipriotas y cuenta con reconocimiento internacional.

En la disputa por la soberanía de Chipre se entremezclan varios factores: histórico-religiosos (Grecia y Turquía apoyan a las dos comunidades, respectivamente); políticos entre Turquía y Grecia, lo cual dificulta alcanzar un acuerdo; económicos (la lucha energética entre Grecia y Turquía); y militares.

Intentos de solución

El primer lugar, cabría mencionar el papel de la UE (el alto representante J. Borrell realizó una visita a la zona en julio de 2020 para abordar la situación en el Mediterráneo) y España (con la reciente visita de la ministra de Asuntos Exteriores en julio de 2020 a su homólogo turco Mevlüt Çavusoglu), así como la reciente visita del ministro de Asuntos Exteriores turco a España en enero de 2021.

En segundo lugar, estarían las «conversaciones exploratorias»¹⁸ entre Turquía y Grecia, que se reanudaron el 25 de enero de 2021, para resolver la delimitación de aguas en el Mediterráneo oriental, teniendo lugar la segunda ronda en marzo. La relevancia de dicho encuentro radica en que es la primera reunión que se produce desde 2016 e indica un claro cambio de postura de Turquía respecto de la reciente escalada de tensión.

Una tercera opción que se exploró en su momento fue la de presentar el caso ante la CIJ para que resuelva la delimitación de los espacios marítimos.

¹⁷ PALACIOS, Xavier, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ DE MIGUEL, Bernardo. «Turquía y Grecia giran hacia el diálogo», *El País*, 25 de enero de 2021.

A ello cabría añadir el Foro de Gas del Este del Mediterráneo (foro de cooperación entre Grecia, Chipre, Israel, Italia, Jordania, Egipto y la Autoridad Palestina, con sede en El Cairo, para la exploración de recursos energéticos), al que Turquía no pertenece, pero al que podría acudir, aprovechando dicha estructura institucional ya existente.

Y, finalmente, estaría el proceso en la ONU, con recientes avances al manifestarse la voluntad de reiniciar el proceso de reconciliación de Chipre bajo las Naciones Unidas. Desde 2008 están en marcha las conversaciones para lograr una solución aceptable para los dos partes de la isla, proponiéndose establecer una federación bizonal y bicomunal. El 3 de noviembre de 2020 tuvo lugar el último encuentro informal entre los dirigentes turcochipriota (Ersin Tatar) y grecochipriota (Nicos Anastasiades), en el que expresaron su compromiso¹⁹ de dar una respuesta positiva. Sin embargo, no se logró un acuerdo en la reciente conferencia, por oposición del presidente turcochipriota, quien declaró su oposición a la solución federal, debiéndose cambiar por la creación de dos Estados.

7. La reciente política exterior agresiva de Turquía respecto de la Unión Europea y Francia.

Un análisis aproximativo

A la luz de lo explicado, cabría extraer distintas lecturas. La primera sería la visión geopolítica: la geografía influye de manera directa en la política exterior de los países. De ahí que sea conveniente comprender el papel que juega Turquía en la región. Aunque históricamente fue una potencia acuífera²⁰ (por su sistema de presas), actualmente tiene un papel de centro energético (enlace de petróleo y gas natural desde Irán a Europa occidental), destacando su capacidad para neutralizar el Creciente Fértil.

Junto con ello, es preciso tener en cuenta dimensiones históricas e identitarias. En el caso de Turquía es especialmente relevante la «crisis» surgida tras la desintegración del Imperio otomano, así como el papel que tradicionalmente ha desempeñado el islam en el país. Frente a la república laica que instauró M. K. Atatürk, con R. T. Erdoğan se está produciendo un refuerzo de la islamización, con iniciativas como la promoción del

¹⁹ Disponible en: <http://www.uncyprustalks.org/statement-by-the-united-nations-spokesperson-in-cyprus-03112020/>

²⁰ KAPLAN, R. *La venganza de la geografía*. 7.ª edición. RBA, 2013, p. 370.

pañuelo islámico o la polémica reasignación de Santa Sofía como mezquita en julio de 2020.

A ello se añade el llamado factor humano. Heródoto, en su historia²¹, refleja el equilibrio entre el influjo que tienen la geografía y las pasiones humanas en los acontecimientos. Emplea estos factores para explicar, entre otras causas, la guerra entre griegos y persas (Atosa, esposa del rey Darío de Persia, apela a su vanidad masculina para que invada Grecia). En el caso de Turquía, sería preciso por ello tener en cuenta la personalidad de su actual dirigente, así como la influencia que tiene en su cambiante política exterior.

Y, finalmente, convendría tener en cuenta las opciones políticas de los dirigentes, quienes se encontrarán en la tesitura de escoger entre varias alternativas, pero que con frecuencia están condicionados por determinados factores. Es lo que Raymond Aron llamó el *determinismo probabilístico*²²: para adoptar un enfoque realista es preciso considerar la geografía, la historia y la cultura, que influyen en los acontecimientos, pero no los determinan. Así, R. Aron considera que la libertad de elección siempre se va a mover dentro de ciertos límites, pudiéndose escoger entre varias probabilidades.

¿A qué responde el cambio de política exterior del presidente turco? ¿Qué cabría esperar de su futura relación con la UE?

- a) Razones del cambio. Tal como se ha explicado más arriba, lo más probable es que hayan influido numerosos factores (geopolíticos, de política interior y, también, razones económicas), a lo cual se podría añadir la personalidad del presidente²³. En su libro *A Coup in Turkey*, Jeremy Seal realiza una biografía del primer ministro Adnan Menderes (el primero que fue elegido democráticamente), que parece ser el modelo político de R. T. Erdoğan. Menderes acabaría encarcelado por su deriva autoritaria y posteriormente se seguirían diversos golpes de Estado. Todo ello permitiría comprender mejor la tradición autoritaria del país.

²¹ KAPLAN, R., *op. cit.*, p. 90.

²² KAPLAN, R., *op. cit.*, p. 70.

²³ PITEL, Laura, *op. cit.*

Es preciso, además, tener en cuenta la estrategia energética de Turquía: desde 2011 viene desarrollando proyectos de transporte y comercialización de petróleo y gas a través de infraestructuras²⁴:

1. El gasoducto transanatólico (se firmó en 2011 un acuerdo con Georgia y Azerbaiyán para construirlo).
2. El gasoducto submarino Turkstream, que uniría Turquía y Rusia (por el mar Negro).
3. El acuerdo con Israel para construir un gasoducto submarino desde Israel hasta Turquía. En este contexto entra el descubrimiento de yacimientos de gas natural en aguas chipriotas, lo que ha llevado a Turquía a erigirse en defensor de los intereses turcochipriotas (en línea con sus propios intereses energéticos, y a defender la explotación compartida del yacimiento, el cual quieren incluir en las conversaciones de paz de Chipre).

Finalmente, se añade el reciente cambio, en enero de 2021, a raíz de la videoconferencia²⁵ del presidente turco con la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en la que comunicó que «el futuro de Turquía está en Europa», así como su deseo de reforzar la cooperación, especialmente en materia comercial y migratoria. Sin embargo, por mucho que Turquía realice declaraciones de buena voluntad, si estas no van acompañadas de palabras, de poco servirán para generar confianza.

- b) ¿Qué cabría esperar sobre el futuro comportamiento de Turquía? Excede el ámbito de este análisis hacer predicciones sobre cuál será el comportamiento del país. Sin embargo, sí cabría esperar que si mantiene su postura dialogante se favorecerán los avances en la cooperación.
- c) Un debate de fondo es si es compatible el islam con la democracia. Aunque sí lo es en un sentido formal, al menos en el caso de Turquía, dado que se adoptó dicho sistema con la Constitución de 1982, en los últimos años se ha venido produciendo una deriva autoritaria que ha tensado su relación con la UE. Los requisitos para entrar en la UE se establecen de manera clara en el art. 2 TUE: la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, con la reforma de la Constitución en 2018, al convertirse en un sistema

²⁴ PALACIOS, Xavier, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ PITEL, Laura, *op. cit.*

de carácter presidencialista, se ha puesto en duda el Estado de derecho, y con ello uno de los requisitos esenciales para entrar en el club comunitario.

Se trata de un debate inabarcable en unas líneas y requeriría un desarrollo aparte. Sin embargo, se va a tratar de hacer una breve aproximación. Si la democracia es una creación política de Occidente, cabría preguntarse: ¿cuál sería su homóloga en el mundo islámico? ¿O es exportable la creación occidental de la democracia, como se ha intentado a través del *state building*?

En ciencia política, a la hora de hablar de sistemas políticos se suele emplear el término *islamismo*²⁶ como «el movimiento sociopolítico contemporáneo fundado sobre el islam como ideología política y religiosa», que cobró fuerza a raíz de la Revolución iraní. En la evolución del islamismo aparecería el califato²⁷ como institución política unificadora del mundo islámico. Actualmente, los movimientos islámicos tratan de redescubrir o reinventar el ideario tradicional y se ha llegado a proponer el islam como una tercera vía²⁸ entre el capitalismo propio de democracias y el comunismo (tratándose de presentar incluso algún antecedente de la democracia en las consultas a la comunidad, llamadas *chura*).

Un punto de partida esencial en la democracia es que exista el pluralismo político, pero, hay determinadas voces que cuestionan que el islam sea compatible con este. Por otro lado, otros sostienen que el islamismo es una ideología excluyente²⁹ (cuyo ejemplo paradigmático sería Irán, de ahí la relevancia de que saliese adelante la democracia en Túnez como una de las primeras democracias árabes), dado que aspira a monopolizar la escena política, no cabiendo por ello en un sistema democrático.

Quizá se pueda plantear si este pudiera evolucionar hacia una mayor tolerancia respecto de las demás religiones.

Por otro lado, han aparecido voces que sostienen que el islam político se podría adaptar³⁰, pero que sería necesaria una reforma financiada por Estados Unidos (la

²⁶ ANTÓN MELLÓN, Joan. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, 2.ª edición. Tecnos, p. 322.

²⁷ ANTÓN MELLÓN, Joan, *op. cit.*, p. 325. Tras la caída del Imperio otomano, el epígono salafí Rachid Rida retoma dicha institución, que cayó con el Imperio otomano.

²⁸ *Ibidem* 23, p. 328.

²⁹ *Ibidem* 23, p. 329.

³⁰ *Ibidem* 23, p. 329.

política y activista neerlandesa Ayaan Hirsi Ali³¹) similar a la reforma protestante que tuvo lugar en la Europa católica, cuando se produjo la separación entre religión y Estado (con la Paz de Westfalia en 1618).

- d) Sobre la eventual entrada de Turquía en la UE. De nuevo, tampoco se aspira a hacer una predicción al respecto. Sin embargo, una cuestión que está clara es el marco jurídico de la UE, así como los requisitos para entrar en el club comunitario (los ya mencionados art. 49 y 2 del TUE). Más bien podría decirse, como viene haciéndose reiteradamente, que la pelota estaría en el tejado de la Sublime Puerta, dado que es a ellos a quienes corresponde realizar los cambios internos para entrar. La postura europea ha estado tradicionalmente abierta al diálogo, junto con el deseo y la necesidad de colaborar con nuestro indispensable socio turco. Sin embargo, a la luz de los últimos acontecimientos se han recibido mensajes contradictorios, con una postura ambigua y vaivenes por parte de las autoridades turcas.

Conclusiones

Se ha tratado de abordar los temas más delicados de las relaciones entre los dos grandes actores. Sin embargo, en el fondo parece que sigue yaciendo la cuestión de la identidad islámica de Turquía y su tolerancia. La pregunta final parece girar en torno a si su cultura e identidad serán capaces de absorber o adoptar unos valores de tradición occidental como son la democracia y el Estado de derecho.

Mi opinión es que el influjo del islam sobre la vida política en el país sigue siendo (al menos en el momento actual) considerable y resulta todavía incierto que dicha separación religión-Estado vaya a producirse. No obstante, creo que no sería descartable que la religión del islam (igual que en su momento ocurrió con la religión católica) acabe pasando por un momento de revolución que lleve a que se separe definitivamente la religión del Estado. Separación que, en Occidente, se inició con el Renacimiento, pasando luego por la Paz de Westfalia.

Sobre su entrada en la UE. Parece que se ha producido un cambio de forma en el discurso de R. T. Erdoğan, pero habrá que esperar para ver si la retórica va acompañada

³¹ AYAAN HIRSI ALI. «A Problem from Heaven, Why the United States Should Back Islam's Reformation», July/August 2015.

de hechos de buena voluntad: facilitar el proceso de paz de Chipre, frenar las prospecciones en el Mediterráneo oriental, etc. Tal como se ha venido sosteniendo, en este contexto una imposición de sanciones no contribuiría a acercar Turquía a la UE, pudiendo llevar a una mayor islamización y radicalización del país.

La posición de la UE en el momento actual es que está abierta a la cooperación y el diálogo. Sobre qué decisiones se tomarán en el futuro, es de esperar que siga la línea pragmática que se inició con la Estrategia Global de Acción Exterior de 2016 (el llamado «pragmatismo de principios»³²), en la que se mencionaba la necesidad de combinar el realismo (Turquía es un socio imprescindible en la vecindad europea) con el idealismo de sus valores.

Parece, por tanto, que los mayores interrogantes no giran tanto en torno a la UE y sus principios, sino en torno a la república turca y cómo evolucionarán su política interior y exterior (si le acercarán más a la UE o si, por el contrario, le alejarán).

Si, finalmente, Faetón (Turquía) guiará el carro de caballos alados del Sol sin dejar el mundo en llamas, parece que depende más de las propias decisiones internas del país que de la UE, que en los últimos tiempos ha mantenido una línea constante de diálogo y cooperación.

*Begoña Ochoa de Olza Amat**
Diplomática

³² TECHAU, Jan. «La nueva Estrategia Global de la UE, ¿útil o sinsentido?», *Política Exterior*, 1 de septiembre de 2016, p. 23.

76/2021

21 de junio de 2021

*Youssef Louah Rouhhou**

**Iniciativa de los Tres Mares:
implicaciones regionales en el
ámbito de la seguridad energética
europea**

Iniciativa de los Tres Mares: implicaciones regionales en el ámbito de la seguridad energética europea

Resumen:

El presente trabajo analiza la viabilidad de la configuración de un espacio geopolítico en torno a la Iniciativa de los Tres Mares, así como el alcance de este en el ámbito de seguridad energética europea. La cuestión energética suscita grandes interrogantes: ¿tiene el gas natural licuado estadounidense potencialidades para convertirse en un modelo alternativo al tradicional gas natural ruso? ¿Qué impacto tendrá en las relaciones bilaterales entre Moscú y Bruselas? Este trabajo pretende poner en contexto tanto el desarrollo logrado como una hipotética evolución futura de este foro de cooperación y concertación regional, confrontándolo a la luz de los intereses de los grandes actores internacionales de la actualidad.

Palabras clave:

Seguridad energética, cooperación regional, geopolítica, Estados Unidos, Rusia, 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.

Three Seas Initiative: Regional implications for European energy security

Abstract:

This paper analyses the viability of the configuration of a geopolitical space around the Three Seas Initiative, as well as its scope in the field of European energy security. The energy issue raises big questions: Does US liquefied natural gas have the potential to become an alternative model to traditional Russian natural gas? What impact will it have on bilateral relations between Moscow and Brussels? This paper aims to place in context both the development achieved and a hypothetical future evolution of this forum for regional cooperation and consultation, confronting it in the light of the interests of today's great international players.

Keywords:

Energy security, regional cooperation, geopolitics, United States, Russia, European Union.

Introducción

Desde su puesta en marcha en 2015, bajo el liderazgo de Polonia y Croacia, y con el auspicio de Estados Unidos, la Iniciativa de los Tres Mares¹ ha tenido un desarrollo moderado si se atiende el volumen de proyectos implementados y las cantidades aportadas por parte de los Estados participantes al Fondo de Inversión de la Iniciativa de los Tres Mares. El tamaño actual del Fondo de Inversión dista todavía de aproximarse a los 270 000 millones de euros que se estima necesarios para financiar la agenda de desarrollo que un nuevo espacio geopolítico de esta envergadura requeriría.

En este sentido, el principal reto que afronta la Iniciativa de los Tres Mares en el corto plazo sería lograr dotar de mayor consistencia a dicho fondo. A este respecto, la determinación de la Administración Biden para confrontar a Rusia en esta región estaría llamada a crear las condiciones para movilizar el flujo de capitales que el Fondo de Inversiones precisa. De manera particular, los proyectos relativos a la seguridad energética y diversificación de fuentes (que representan el 32 % de los proyectos de la Iniciativa de los Tres Mares) estarían llamados, en el actual contexto, a recobrar una importancia estratégica para la definición de este espacio.

Desde esta perspectiva, el objeto del presente trabajo tiene como finalidad estudiar, por una parte, la viabilidad económica de la Iniciativa de los Tres Mares como espacio geopolítico hipotético en el marco de la Unión Europea; por la otra, analizar la viabilidad de un eventual modelo energético sustentado sobre la producción estadounidense de gas natural licuado (GNL) como modelo alternativo al tradicional esquema de importación de gas ruso (que llega a Europa a través de gasoductos). El GNL representó casi el 30 % de todo el gas importado por los Estados miembros de la Unión Europea en 2020, y Estados Unidos fue el primer proveedor europeo de GNL durante ese mismo periodo, por delante de potencias exportadoras de GNL como Qatar.

¹ «Los Tres Mares» hace referencia al Adriático, el Báltico y el mar Negro. Los países miembros son: Austria, Bulgaria, Estonia, Croacia, Lituania, Letonia, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Hungría. Además de estos socios, también participan Estados Unidos y Alemania en calidad de observadores. La Comisión Europea es invitada a participar en las cumbres anuales.

¿Hacia un nuevo espacio geopolítico en Europa?

La Iniciativa de los Tres Mares es un proyecto de cooperación informal relativamente reciente (2015). Este carácter informal ha de entenderse en el sentido de que no cuenta con órganos internos ni con un secretariado permanente², algo que ha venido señalando el analista estadounidense Ian Brzezinski. No obstante, a pesar de esta condición, se trata de un foro de cooperación regional con una destacada voluntad política, económica y energética. En este último ámbito, de especial relevancia para el presente trabajo, el propósito de este foro regional es integrar el centro y el este de Europa en un mismo sistema energético alternativo al modelo tradicional de importaciones de gas desde Rusia, lo que constituye su principal cimiento para erigirse un espacio geopolítico con influencia en el marco de la Unión Europea.

El alcance de lo señalado más arriba queda patente en la identificación y la envergadura de los proyectos de desarrollo considerados como prioritarios por la Iniciativa de los Tres Mares: infraestructuras, digitalización económica y seguridad energética. De las tres áreas prioritarias mencionadas, la cuestión energética es la que demanda *a priori* menor inversión financiera³. Sin embargo, es el ámbito que concentra una mayor atención mediática, política y diplomática. Ello se deriva, naturalmente, de la capacidad intrínseca del sector energético para proyectar un espacio geopolítico, entendido como la disposición de un espacio geográfico, su impacto político sobre otros Estados y, específicamente, su capacidad para afectar intereses de terceros. En este caso, de una potencia rival fronteriza: Rusia. A nadie le resulta desconocida la deriva actual que ha tomado la rivalidad que mantiene Rusia tanto con la Unión Europea como con los Estados Unidos, el principal impulsor externo de una alternativa energética para esta región europea.

Factores limitantes para el establecimiento de un espacio geopolítico

Si bien se hace necesario significar y ponderar el alcance geopolítico de la Iniciativa de los Tres Mares en su dimensión macro, sin embargo, en términos llanos, no es menos cierto que el objetivo de la mayoría de los países miembros de la misma pasa por

² BRZEZINSKI, Ian. «Central European visions: The Three Seas Initiative and its possible impact for Central Europe», Antal József Knowledge Center (25/11/2020).

³ KOCHIS, Daniel. «The Three Seas Initiative is a Strategic Investment that Deserves the Biden Administration's Support», The Heritage Foundation (18/2/2021).

alcanzar metas más concretas y tangibles. Desde esta perspectiva, la Iniciativa de los Tres Mares constituye un medio adicional para los países miembros en su objetivo de financiar infraestructuras nacionales que conduzcan a un desarrollo económico más sostenible, con la visión puesta en la reducción de brechas respecto de otras regiones de la Unión Europea (bastante más avanzadas) en materia de infraestructuras energéticas y de transporte.

Heterogeneidad y desigualdad

Los países miembros de la Iniciativa de los Tres Mares presentan un cuadro heterogéneo, con niveles de desarrollo desiguales entre unos y otros. Esto tiene incidencia sobre el enfoque estratégico que cada uno de ellos adopta respecto a la Iniciativa de los Tres Mares. A excepción de Austria, República Checa, Polonia y Hungría, cuyos niveles de desarrollo nacional están consolidados, el resto de países presentan unos niveles de desarrollo que oscilan entre pendientes de consolidación y poco sostenibles. Este hecho se expresa con evidencia a la hora de organizar las cumbres anuales que celebra este foro de cooperación regional. El país que ejerce la presidencia establece las prioridades a tratar que, por lo general, suelen coincidir con las de su propia agenda interna, y no necesariamente con la del grupo en su conjunto.

Es preciso observar, por tanto, que la Iniciativa de los Tres Mares no reúne en su seno a un grupo de países compacto y con intereses alineados de un modo convergente. Todo lo contrario; se trata de una plataforma que agrupa a un conjunto de países con una multiplicidad de realidades políticas y económicas nacionales con intereses diversos, cuyo común denominador se basa en el hecho de que consideran oportuno el establecimiento de cualquier esquema de cooperación regional si el mismo sitúa el foco en el desarrollo de sus respectivos países.

Solapamiento de esquemas de cooperación

Algunos de los miembros de la Iniciativa de los Tres Mares participan, a su vez, en otros foros de cooperación regionales. Este es el caso, por ejemplo, de Estonia, Letonia y Lituania, que forman parte de múltiples esquemas regionales: Nordic Baltic Eight, Baltic Benelux y la iniciativa china 17+1, por citar solamente algunos de ellos. La iniciativa china

17+1, que reúne a doce Estados miembros de la UE y cinco aspirantes a la adhesión pertenecientes a los Balcanes occidentales, genera gran animosidad en el Gobierno francés, que ve como un desafío⁴ para la política exterior comunitaria el ingreso cada vez más evidente de actores externos a la Unión Europea en el escenario comunitario.

Actores, roles y liderazgos

La idea original de conformar este nuevo espacio geopolítico proviene del denominado proyecto North-South Corridor, impulsado por James Jones y Ian Brzezinski, ambos vinculados al centro de pensamiento estadounidense Atlantic Council. En aquel entonces (2014), el proyecto de un corredor norte-sur situaba, en términos generales, el énfasis en la idea de completar la integración⁵ de las exrepúblicas soviéticas en la Unión Europea. Según señalaron los autores del proyecto, tal integración habría de realizarse desde una triple vertiente: energética, de infraestructuras y de telecomunicaciones, para garantizar la autonomía política y la no dependencia energética respecto a Rusia. La idea tuvo una rápida y positiva recepción por parte del presidente polaco Andrzej Duda y de la presidenta croata Kolinda Grabar-Kitarović, que, de hecho, en 2015 pusieron en marcha la Iniciativa de los Tres Mares como tal.

En lo esencial, el peso de la Iniciativa de los Tres Mares recae sobre los doce países que integran este foro. Particularmente, sobre algunos de ellos que juegan un rol de liderazgo preponderante. Sería el caso de Polonia, por ejemplo, el actor más involucrado y en la práctica el que cuenta con mayor peso en el liderazgo político-diplomático. De hecho, las dimensiones y el alcance de este foro de cooperación regional parecen propicios para que Polonia asuma un liderazgo acorde con su peso específico en la región. Aunque, tal como señala el político alemán del Partido de los Verdes Manuel Zarrazin, una eventual tendencia de Polonia hacia posiciones hegemónicas o de exceso de ambición alejaría a los pequeños países que integran este foro de cooperación regional⁶, dada la dependencia de estos de Alemania.

⁴ VERON, Emmanuel. «17+1, un outil au service de politique européenne de Pékin défiant l'UE», *Le Grand Continent* (7/1/2020).

⁵ JONES, James; BRZEZINSKI, Ian. «Completing Europe: The North-South Corridor», Atlantic Council (20/4/2015).

⁶ FRITZ, Philipp. «A nudge in the right direction. Tackling the diverging interests in the Three Seas Initiative», *Visegrad Insight* (15/1/2021).

No obstante, el rol decisivo de los países miembros, la proyección económica de la Iniciativa de los Tres Mares dependerá del concurso político activo de actores externos a este foro, pero que participen en el mismo en calidad de observadores, como es el caso de Estados Unidos, Alemania y la Comisión Europea:

- Estados Unidos. Washington considera la conformación de este espacio geopolítico como un instrumento estratégico para confrontar⁷ tanto la dependencia energética del centro y el este europeo respecto de Rusia, como para controlar la presencia cada vez más notoria de China en la región a través de la citada iniciativa china del grupo 17+1. Cabe señalar a este respecto que ninguno de los tres grandes países europeos (Francia, Alemania, Reino Unido) participa en esta iniciativa china, aunque tampoco se han opuesto abiertamente a la misma, salvo Francia, que ve en la iniciativa china una nueva forma de hegemonía⁸.

Desde sus inicios, el apoyo de Estados Unidos a este foro de cooperación regional ha tenido un carácter bipartidista. Independientemente de quien ocupe la Administración, demócratas o republicanos, el apoyo a la Iniciativa de los Tres Mares ha venido constituyendo una decisión estratégica para mantener el predominio estadounidense en una región prioritaria para la Alianza Atlántica. En consecuencia, el objetivo de la actual Administración Biden pasaría por robustecer este foro de cooperación regional. Concretamente, mediante el Fondo de Inversiones de la Iniciativa de los Tres Mares. Así lo ha señalado el propio secretario de Estado de Estados Unidos, Anthony Blinken, en una conferencia de prensa reciente⁹. No obstante, la capacidad financiera que maneja actualmente este fondo es, a todas luces, limitada. Por consiguiente, sin una capacidad financiera consistente el objetivo estratégico de confrontar a Rusia y China en esta región pierde intensidad e, incluso, proyección. Para superar el problema de la infrafinanciación del Fondo de Inversiones sería crucial la participación activa de Alemania.

⁷ WEMER, David. «The Three Seas Initiative explained», Atlantic Council (11/2/2019).

⁸ SENDAGORTA, Fidel. *Estrategias de poder. China, Estados Unidos, y Europa en la era de la gran rivalidad*. Barcelona: Editorial Deusto 2020, p. 106.

⁹ A. J. BLINKEN. «Secretary Blinken remarks on the Three Seas Initiative», US Department of State (17/2/2021).

- Alemania. A diferencia de Estados Unidos, el Ejecutivo alemán ha mantenido desde el inicio una posición ambigua, cuando no reluctante, respecto a este foro. Berlín no contempla la Iniciativa de los Tres Mares como una prioridad para sus intereses nacionales, entre otras cosas porque ve con preocupación la amenaza de nuevas divisiones¹⁰ en el seno de la Unión Europea. A este respecto, el limitado interés de Alemania no solo genera dudas en torno a la viabilidad de la Iniciativa de los Tres Mares, sino que arroja dudas entre algunos de los socios comunitarios que forman parte de este foro de cooperación regional. Estos consideran que el escaso interés alemán se deriva de su vinculación al proyecto Nord Stream 2, un proyecto que estiman motivado por hechos políticos y no económicos.

En términos prácticos, la capacidad financiera del Fondo de Inversiones queda seriamente comprometida, ya que depende en buena medida del rol de Alemania. Sin el concurso de la principal potencia económica europea resulta, cuando menos, arriesgado augurar que este foro pueda implementar toda su agenda de desarrollo de infraestructuras. En este contexto, los países miembros de este foro, especialmente Polonia y las tres repúblicas bálticas, se muestran escépticos respecto al rol que juega Alemania. El pragmatismo comercial alemán desaconseja albergar la idea sobre una eventual desvinculación del proyecto Nord Stream 2. Sin embargo, hay quienes ven en la existencia en Estados Unidos de un consenso bipartidista¹¹, contrario al propósito de que Alemania prosiga con su participación en el proyecto de Nord Stream 2, un cierto margen para lograr persuadir a las autoridades políticas alemanas para que reconsideren su posicionamiento sobre este asunto.

- Comisión Europea. Desde la perspectiva de la Unión Europea, la Iniciativa de los Tres Mares es percibida como una plataforma de cooperación notablemente informal, todavía en una fase incipiente y que requiere de grandes cantidades de inversión para lograr consolidar su agenda de desarrollo de infraestructuras. En este sentido, la implicación de la Comisión Europea es únicamente de acompañamiento, pues no juega ningún rol político determinante en la consolidación de este foro de cooperación regional.

¹⁰ SENDAGORTA, F., *op. cit.*, p. 107.

¹¹ MCMASTER, Herbert Raymond. «There is a strange tendency in the U.S. to hold Trump responsible for all evil», *Spiegel International* (2/10/2020).

La presencia de la Comisión Europea en la Iniciativa de los Tres Mares es percibida, por otra parte, como un modo que tiene la Unión Europea de supervisar la evolución de este foro de cooperación regional para que no socave los intereses comunitarios. Además de este propósito, otra de las prioridades comunitarias sería asegurar que dicha evolución no genere interpretaciones equivocadas ni concepciones erróneas, menos aún que se utilice este esquema de cooperación regional como una suerte de zona gris desde donde provocar a Rusia. Desde el conflicto con Georgia (2008), Rusia ha adoptado la política de responder a todo lo que ha considerado como acciones expansionistas provocadas por la OTAN en su entorno inmediato¹². El antecedente más inmediato es el conflicto en Ucrania (2014). Esta realidad sigue estando presente entre las nuevas autoridades comunitarias.

En definitiva, la conformación de este nuevo espacio geopolítico en Europa concita mayor interés y apoyo por parte de Estados Unidos que por parte de Alemania, situación que se hace extensiva a la propia Unión Europea. Las potenciales repercusiones sobre las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Rusia, cabe precisar, serían asimismo mucho más complejas e inmediatas que las que pudieran suscitarse entre Rusia y Estados Unidos.

Perspectiva para una política de seguridad energética comunitaria

Desde el *shock* que produjo la crisis del petróleo de la década de los setenta, la cuestión de la seguridad energética ha sido un asunto sensible para el bloque comunitario. A pesar de la existencia de políticas comunitarias en este ámbito, se trata de una materia que no es competencia exclusiva de la Unión Europea. Al ser esta una competencia compartida, en la que los Estados miembros tienen capacidad para adoptar medidas legislativas vinculantes en sus respectivos territorios, el compromiso de los socios comunitarios para una «Unión de la energía»¹³ queda condicionada por las prioridades domésticas.

¹² POCH-DE-FELIU, Rafael. *Entender la Rusia de Putin. De la humillación al restablecimiento*. Madrid: Editorial Akal/A Fondo 2018, p. 108.

¹³ «Estrategia Marco para una Unión Europea de la Energía resiliente con una política climática prospectiva», COM 80, Anexo 1, 2015.

Por una parte, la existencia de una hoja de ruta comunitaria para establecer una política exterior de energía y clima¹⁴ no se ha traducido en la conformación de una comunidad de la energía que conduzca a una diversificación de fuentes, proveedores y rutas¹⁵. Esta sigue siendo una tarea pendiente. En consecuencia, se podría afirmar que este panorama no ha contribuido a reducir la dependencia energética de la Unión Europea, sino que ha potenciado los niveles de vulnerabilidad de esta respecto del exterior. Por la otra, la inexistencia de dicha unión de la energía impulsa que algunos Estados miembros opten por establecer sus propias alternativas para revertir la situación de dependencia y vulnerabilidad frente a actores extraeuropeos.

Esta es la actual coyuntura en la que se hallan varios países del centro y el este de Europa. Particularmente, Polonia y las exrepúblicas soviéticas, que, a pesar de haber experimentado un proceso de adhesión exitoso en la Unión Europea, presentan un cuadro de dependencia energética agravada, especialmente, en lo relativo al consumo de petróleo y gas. Un panorama que la Unión Europea no ha logrado todavía mitigar, mediante la implementación de una política energética que abarque a todo el espacio comunitario.

El mercado gasífero europeo

De todos los mercados energéticos europeos, el mercado del gas se ha convertido en un escenario de lucha geopolítica. Este mercado concentra en los momentos actuales el mayor nivel de tensión, lo que convierte la dependencia energética europea en materia de gas en un elemento crucial en la pugna entre Rusia y Estados Unidos, que, gracias a la producción de GNL, se ha situado en los últimos años como un exportador neto.

Con datos consolidados del año 2018, el perfil del principal suministrador de crudo y gas natural a la Unión Europea está definido a favor de Rusia. El gas natural constituye el 72 % de las exportaciones de gas a los mercados de la Unión Europea y se realiza a través del sistema de gasoductos, lo que refleja una posición dominante de Rusia. No obstante, las exportaciones totales de GNL a los mercados comunitarios constituyen actualmente el 28 %¹⁶, y la tendencia general sería un aumento del volumen del GNL en

¹⁴ «Estrategia Marco para una Unión Europea de la Energía...», p. 7.

¹⁵ «European Energy Security Strategy», COM 330, 2014, p. 5.

¹⁶ *Quarterly Report on European Gas Markets* (primer cuatrimestre del año 2020, p. 14).

detrimento del gas natural que llega a través de gasoductos. Un agravamiento de la situación en Ucrania complicaría aún más el tránsito de gas natural ruso a través de territorio ucraniano. El espacio de mercado que perdería el gas natural ruso sería cubierto con GNL estadounidense¹⁷.

Gas natural licuado

Con relación a las exportaciones de GNL a la Unión Europea, la competencia entre los proveedores se presenta mucho más reñida. En el segundo trimestre de 2020, Estados Unidos ocupó el primer lugar como proveedor de GNL a Lituania (52 %), España (33 %) y Grecia (47 %); Qatar lo fue para Polonia (61 %), Bélgica (54 %) e Italia (48 %); y Rusia lo fue para Finlandia (82 %), Suecia (52 %) y Holanda (37 %)¹⁸. En términos globales, en 2020 Estados Unidos (con el 22 %) se situó por delante de Qatar (21 %) y Rusia (20 %) como el mayor proveedor de GNL a los mercados de la Unión Europea¹⁹. Es en este punto donde habría que situar las presiones que rodean la construcción del gasoducto Nord Stream 2.

La producción de GNL sería *a priori* menos estable que la producción de gas natural, debido, entre otras cosas, a los elevados costes asociados a la licuefacción, transporte y regasificación²⁰. Además de las dudas acerca de la competitividad de los precios del GNL, este nicho de mercado abre el debate respecto de dónde situar el énfasis en un futuro próximo: en la independencia energética o en la eficiencia económica de la fuente proveedora más asequible. En cualquier caso, el mercado europeo del GNL visualiza en la actualidad de modo nítido la rivalidad entre Rusia y Estados Unidos por ocupar el espacio del centro y el este de Europa.

Diversificación de fuentes, proveedores y rutas

Para el establecimiento de un sistema de suministro de energía segura y estable son necesarias la diversificación de la cartera de proveedores, así como las fuentes y las rutas del suministro energético. En el ámbito del GNL, esto implica, entre otras cosas, la

¹⁷ ELIJAH, Diane. «Russian gas supply alternatives to Nord Stream 2», *Independent Commodity Intelligence Services* (15/4/2021).

¹⁸ *Quarterly Report on European Gas Markets* (segundo cuatrimestre del año 2020, p. 21).

¹⁹ *Quarterly Report on European Gas Markets* (tercer cuatrimestre del año 2020, p. 16).

²⁰ «Estrategia Marco para una Unión Europea de la Energía...», *op. cit.*, p. 5.

construcción de nuevas infraestructuras para la recepción y el almacenamiento de gas. La experiencia de la integración de los mercados eléctricos del Báltico (Baltic Energy Market Interconnection Plan, BEMIP)²¹ sería el modelo que replicar en el ámbito gasífero en el marco de la Iniciativa de los Tres Mares. No obstante, es difícil prever que el Fondo de Inversiones de la Iniciativa de los Tres Mares pueda por sí mismo poner en marcha la construcción de dichas infraestructuras.

El fondo InvestEU (2021-2027) sería, a estos efectos, una alternativa para esos países para financiar las infraestructuras portuarias para la recepción de GNL. De este modo, la Unión Europea mantendría el control respecto a este foro regional y sobre el alcance geopolítico del mismo. Ello serviría para mitigar la preocupación de países como Polonia, Lituania, Estonia y Letonia, que temen que, de concretarse el gasoducto Nord Stream 2, los proyectos energéticos establecidos en el marco de la Iniciativa de los Tres Mares puedan verse frustrados antes de su puesta en marcha. Especialmente aquellos proyectos energéticos diseñados con el objetivo de avanzar hacia un escenario de mayor seguridad y estabilidad energética. La habilitación de puertos comunitarios para recepción de gas natural licuado, como los ya existentes en Lituania (terminal Klaipeda), Polonia (terminal Świnoujście) y Croacia (terminal Krk)²², serían cruciales para avanzar hacia la «Unión de la energía» que garantice la seguridad energética del bloque comunitario en su conjunto.

Conclusión

La Iniciativa de los Tres Mares permite, en primer lugar, visualizar de manera clara la pugna entre Estados Unidos y Rusia para hacerse con el control de las vías de suministro energético hacia la región del centro y el este de Europa. Dicha pugna constituye un elemento determinante para constatar la existencia de un espacio en disputa con alcance geopolítico en el seno de la Unión Europea. Aunque estamos ante un foro de cooperación regional que no escapa al control de Bruselas, el desarrollo futuro del mismo podría terminar alejándose de los intereses comunitarios en la medida en que la Unión Europea no establezca un sistema energético común.

²¹ El BEMIP está integrado por Alemania, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia (Noruega es país observador).

²² WEMER, David. «The Three Seas Initiative explained», Atlantic Council (11/2/2019).

En segundo lugar, la alternativa estadounidense al modelo de importación europeo de gas ruso, a través de la exportación de GNL en buques cisterna, dependerá en el corto y medio plazo de la situación en Ucrania y de la conclusión o no del gasoducto Nord Stream 2 (lo que traslada la presión política y diplomática hacia Alemania). En el largo plazo, el factor decisivo vendrá determinado por la sostenibilidad de los niveles de producción de GNL en Estados Unidos, así como por la exportación de GNL a precios competitivos, para lo cual será fundamental el factor tecnológico. En lo referente al tema de la seguridad energética europea, Rusia podría convivir de manera pragmática con el hecho de tener competidores en la región. Más difícil resulta pensar que pueda hacerlo con actores que defiendan una agenda de expansión de la OTAN hacia sus fronteras.

Para la política exterior comunitaria, en tercer lugar, la principal lección que proyecta la Iniciativa de los Tres Mares, así como la proliferación de otros esquemas de cooperación como la citada iniciativa china 17+1, en especial para las principales potencias comunitarias (Alemania y Francia), tiene que ver con el hecho de que en las relaciones internacionales los espacios vacíos no permanecen vacantes por mucho tiempo. Esto pone de relieve la necesidad urgente de avanzar hacia una política exterior comunitaria consistente, comprehensiva y asertiva.

Por último, la Iniciativa de los Tres Mares no reconfigurará las preferencias identitarias y de pertenencia de los países que forman parte de esta. Existe un amplio consenso político y social en estos países acerca su vinculación identitaria con la Unión Europea y la Alianza Atlántica, por encima de cualquier otro foro. En la práctica, esto significa que el alcance de la Iniciativa de los Tres Mares será el propio de un foro de cooperación y concertación regional, y no el de un bloque con aspiraciones políticas hegemónicas. Si este orden llegara a invertirse, ello implicaría que la Unión Europea tiene un grave problema interno: la revuelta de los Estados pequeños estaría *ad portas*.

*Youssef Louah Rouhhou**
Analista político internacional
[@YLouah](#)



77/2021

22 de junio de 2021

Enrique Garrett*

**¿Hacia una politización de las
Fuerzas Armadas
estadounidenses?**

**¿Hacia una politización de las Fuerzas Armadas
estadounidenses?**

Resumen:

Las Fuerzas Armadas estadounidenses muestran signos de haber emprendido una reorientación ideológica, adoptando discursos hasta hace poco casi exclusivos de la izquierda académica.

Esto abre las puertas a la posibilidad de que, por una parte, las Fuerzas Armadas se vean cada vez más inmersas en un juego político interno de la República. Por otra parte, estos nuevos discursos pueden desplegarse en la arena internacional, lo que afectaría tanto al trato con sus aliados como con sus antagonistas estratégicos.

Monitorear la evolución y alcance de esta reorientación discursiva e ideológica es de importancia estratégica para los tradicionales aliados militares y diplomáticos de Estados Unidos.

Palabras clave:

Donald Trump, propaganda, elecciones, terrorismo doméstico.

***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.

Towards a politization of US Armed Forces?

Abstract:

The US Armed Forces seem to have embarked in an ideological reorientation, adopting discourses that, until recent times, had been almost exclusive to the academic left.

This opens the door to the possibility that, on the one hand, the Armed Forces becomes more entwined in the daily political battles inside the Republic. On the other hand, these new discourses might be deployed in the international arena, affecting how they deal with both their allies and their strategic adversaries.

For the traditional military and diplomatic allies of the USA, it is of strategic importance to monitor the actual reach and evolution of this ideological and discursive reorientation.

Keywords:

Donald Trump, propaganda, elections, domestic terrorism.

Introducción

Los derroteros de la nueva Administración Biden en Washington, así como el futuro de las Fuerzas Armadas en escenarios como los vinculados a la triple contención simultánea de China, Rusia e Irán, son aún una incógnita, tanto para aliados como para adversarios. Lo que quizá no sea una incógnita es el creciente papel que el discurso político tiene dentro del Pentágono. Una ideologización que, de no ser interrumpida, podría hacer que las Fuerzas Armadas fueran dejando atrás su tradicional neutralidad partidaria para mostrar un perfil cada vez más decididamente progresista, o llegar incluso a convertirse en un actor más del juego electoral estadounidense.

Para entender esta dinámica, debemos recordar que la extrema polarización producida durante los cuatro años de la Administración Trump no se quedó en las estructuras partidarias o mediáticas, sino que alcanzó incluso a la comunidad de inteligencia y, finalmente, a sectores de las Fuerzas Armadas.

Primer acto: división en la comunidad de inteligencia

La inesperada victoria del presidente Trump en 2016 desencadenó una conocida ola de disrupción en varias capas del *establishment* de Washington, empezando por la larga saga del Russiagate, una investigación del exdirector del FBI Robert Mueller que apuntaba a que la intervención rusa a través de redes sociales¹ u otras técnicas habría sido un factor decisivo para asegurar la victoria presidencial de Trump en 2016. Esta investigación, que se prolongó entre mayo de 2017 y marzo de 2019, fue el espectáculo político más duradero desde el caso Lewinsky, y, al igual que aquel, apuntaba a lograr un *impeachment* presidencial, en esta ocasión por obstrucción a la justicia. El Congreso acabó desestimando la narrativa construida por Mueller, no sin antes destituir al entonces director del FBI, James Comey, y asistir al cruce de acusaciones de miembros de diversas agencias de seguridad. Esta percepción de una comunidad de inteligencia dividida sería uno de los principales motivos de la desconfianza generalizada y la radicalización de la opinión pública en un sentido u otro.

Cabe destacar que en la misma época (a finales de 2018), en el frente militar se consumó la renuncia del general Mattis por las desavenencias con el presidente Trump sobre la

¹ El famoso caso de Cambridge Analytica.

pertinencia de mantener la presencia militar sobre suelo sirio². Se consolidaba así la imagen de un presidente enfrentado a sectores del *establishment* militar y de la comunidad de inteligencia, algo sin precedentes para un presidente republicano, más si cabe teniendo en cuenta la imagen de líder autoritario en ciernes que la oposición nunca dejó de atribuirle³. Muy pronto, las encuestas empezaron a mostrar fuertes caídas en la opinión conservadora sobre los servicios de inteligencia, mientras que entre la izquierda se disparaba el apoyo a la CIA y el FBI.

Si en 2010 los simpatizantes demócratas apoyaban en un 68 % al FBI, en 2018 había subido al 77 %. Sin embargo, entre los republicanos, el tradicional partido de «ley y orden», el apoyo a esta agencia se desplomó del 71 % al 49 %⁴.

En cuanto a la CIA, en diciembre de 2017 los republicanos mostraban una favorabilidad neta de 4 puntos, mientras que para los demócratas la favorabilidad neta era de 32 puntos. Una inversión completamente invertida si esta encuesta se hubiera realizado en los años de la Administración Bush y la guerra de Irak⁵.

Aunque no se han realizado sondeos significativos desde el relevo presidencial, es lógico esperar que esta polarización se haya profundizado, y queda como incógnita si en los siguientes años logrará aminorarse la polarización partidaria en las simpatías por las agencias de seguridad e inteligencia.

Democracia fortificada

A mediados de junio de 2020, bajo el título de Transition Integrity Project, un grupo de operativos políticos de ambos partidos, académicos y miembros retirados del Gobierno y las Fuerzas Armadas, como el coronel Lawrence Wilkerson, empezó a ensayar una serie de «juegos de guerra» que recreaban los posibles escenarios electorales de

² YOUSSEF, A. Nancy y LUBOLD, Gordon. «Mattis, Blindsided by Trump's Syria Decision, Resigned Days Later», *The Wall Street Journal*, diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/mattis-blindsided-by-trumps-syria-decision-resigned-days-later-11545446308>

³ JORDAN, Javier. «Irán/Estados Unidos, en manos de los juegos de poder del equipo de Trump», *Global Strategy*. Disponible en: <https://global-strategy.org/iran-estados-unidos-en-manos-de-los-juegos-de-poder-del-equipo-de-trump/>

⁴ Pew Research Center, 24 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/politics/2018/07/24/growing-partisan-differences-in-views-of-the-fbi-stark-divide-over-ice/>

⁵ CARRIE, Dann. «NBC/WSJ Polls», *NBC News*. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/politics/first-read/democrats-now-give-cia-higher-marks-republicans-do-s-really-n703206>

noviembre⁶, ante el miedo de que un ajustado margen en los resultados llevara a protestas callejeras, litigios legales o el no reconocimiento de la derrota por parte del presidente Trump. Uno de los cuatro escenarios analizados era aquel en el que Trump ganase en el colegio electoral pero Biden sacase una ventaja del 5 % en el voto popular. Este resultado otorgaría, constitucional y automáticamente, la victoria a Donald Trump; sin embargo, era considerado el escenario «que contenía las dinámicas más peligrosas», según los participantes del proyecto.

Las estrategias de los adversarios de Trump para lograr lo que califican como «fortificación de la democracia» durante los meses previos a las elecciones fueron profusamente explicadas en un artículo que copó la portada de la revista *Time* el 4 de febrero de 2021, titulado «La historia secreta de la campaña bipartidista en la sombra que salvó las elecciones de 2020». Este artículo, que no escatima detalles, no menciona los juegos de guerra del Transition Integrity Project, pero sí una coalición de los mismos actores, a los que añade grupos empresariales, sindicatos y ONG⁷.

«Su trabajo abarcaba todos los aspectos de las elecciones. Lograron que los estados cambiasen sus sistemas de voto y aseguraron cientos de millones de financiación pública y privada. Repelieron los intentos de supresión del voto, reclutaron ejércitos de operativos electorales y lograron que millones de personas votaran por primera vez. Presionaron, con éxito, a las principales redes sociales para que tuviesen mano dura con la desinformación [...]. Crearon una fuerza de “defensores de la democracia” quienes, a diferencia de los supervisores electorales tradicionales, estaban entrenados en técnicas de desescalada. La página web —ya eliminada— de la coalición Protect the Results incluía un mapa con los 400 puntos donde habrían de celebrarse manifestaciones a las que se convocaría por mensaje de texto. Para detener el golpe de Estado que temían, la izquierda estaba preparada para tomar las calles».

Si bien los «defensores de la democracia» y las manifestaciones no fueron necesarias tras conocerse los resultados electorales, puesto que Joe Biden ganó el voto popular, 51,3 % vs. 46,9 %, y el colegio electoral 306 vs. 232, sus argumentos volverían a tomar

⁶ BIDGOOD, Jess. «A bipartisan group secretly gathered to game out a contested Trump-Biden election. It wasn't pretty», *The Boston Globe*, julio de 2020. Disponible en:

<https://www.bostonglobe.com/2020/07/25/nation/bipartisan-group-secretly-gathered-game-out-contested-trump-biden-election-it-wasnt-pretty/>

⁷ BALL, Molly. «The Secret History of the Shadow Campaign That Saved the 2020 Election», *Time*, 4 de febrero de 2021. Disponible en: <https://time.com/5936036/secret-2020-election-campaign/?amp=true>

una vigencia inesperada el 6 de enero, solo que esta vez serían esgrimidos por la Guardia Nacional.

El enemigo, ¿a las puertas?

Las imágenes del 6 de enero recorrieron todo el mundo: un nutrido grupo de manifestantes, simpatizantes bien de MAGA, bien de la conspiración «Q» de Internet, fue convocado frente al Capitolio, y tras unos breves forcejeos con los guardias presentes, accedieron al espacio interior del mismo. El evento se saldó con cuatro manifestantes y un agente de policía muerto. Trump, ya con sus cuentas suspendidas en redes sociales⁸, hizo una breve intervención en televisión pidiendo que los manifestantes regresaran a sus casas, y así lo hicieron. No hubo nuevos asaltos al Capitolio ni ningún movimiento que impugnara el resultado de las elecciones.

Sin embargo, el evento del 6 de enero dio un nombre y un rostro a la amenaza que hasta ahora se negaba a presentarse: terrorismo doméstico. Esta calificación pronto dejó de ser una etiqueta periodística para empezar a ganar cada vez mayor peso legal, administrativo y, finalmente, militar. Así, la perspectiva de una nueva «guerra contra el terrorismo», esta vez librada en terreno estadounidense y contra ciudadanos estadounidenses, empezó a ganar tracción, no solo en los medios de comunicación, sino también entre militares como el general Stanley McChrystal, oficial al mando de JSOC en Irak durante varios años, así como comandante de la guerra de Afganistán. McChrystal trazó, por primera vez, un paralelismo explícito entre la evolución de la radicalización de la juventud árabe atraída por Al Qaeda y la radicalización de muchos de sus propios conciudadanos⁹.

A principios de marzo, un informe desclasificado por el Departamento de Seguridad Nacional ilustra la posibilidad de que la comunidad de inteligencia haya dado un paso más hacia la plena participación en el juego político interno. Con el título *Domestic Violent Extremism Poses Heightened Threat in 2021*, el informe del director nacional de Inteligencia, tras consultas con el fiscal general, el secretario de Seguridad Nacional, el Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC), el FBI, la CIA y la Agencia de Inteligencia

⁸ «Facebook, Instagram Block Trump's Accounts 'Indefinitely'», UNISCI. Disponible en: www.unisci.es/facebook-instagram-block-trumps-accounts-indefinitely-7-january-2020/

⁹ GREENWALD, Glenn. «The New Domestic War on Terror is Coming», enero de 2019. Disponible en: <https://greenwald.substack.com/p/the-new-domestic-war-on-terror-is>

de Defensa (DIA), pinta un retrato del terrorista interno distinto al que se tenía en las postrimerías del 11 de septiembre¹⁰. La definición de «extremista nacional violento», según el Homeland Security, es «cualquiera que se crea pueda llegar a cometer actos de violencia, coerción o intimidación con el objetivo de cambiar el sistema político». Dicho informe ve probable el aumento de ataques de extremistas nacionales a partir de 2021, debido a un «mayor apoyo en el interior y exterior del país, así como una creciente percepción de extralimitación gubernamental ligada a cambios legislativos, así como una innovación en tácticas y objetivos».

Despliegue de la Guardia Nacional

El efecto más inmediato de la movilización del 6 de enero fue el establecimiento de un perímetro de seguridad protegido con un contingente de la Guardia Nacional, que crecería hasta alcanzar los 25 000 efectivos durante la investidura de Joe Biden. La necesidad de desplegar a toda velocidad estos efectivos, algunos traídos *in extremis* desde Puerto Rico, así como el miedo a que entre los mismos se encontraran elementos afectos a los manifestantes del 6E o la Administración Trump, hicieron necesaria la rápida intervención del FBI para monitorear y vetar las simpatías políticas de dichos miembros de la Guardia Nacional¹¹. Esta presencia permanente de efectivos militares, sin precedentes desde la guerra civil, ha recibido sucesivas prórrogas hasta la fecha, bajo el pretexto de supuestas amenazas recabadas por los servicios de inteligencia.

Conviene recordar que la movilización de la Guardia Nacional se ha considerado históricamente un último recurso para hacer frente a amenazas reales y específicas que las fuerzas policiales ordinarias no se ven capaces de contener por sí mismas. En verano de 2020, la sugerencia de desplegar la Guardia Nacional para contener las explosivas manifestaciones del Black Lives Matter fueron calificadas por la prensa progresista como «antesala del fascismo». Hoy, su presencia diaria en torno al asiento del Poder Legislativo es aplaudida como defensa indispensable de la democracia.

¹⁰ Homeland Security, «Domestic Violent Extremism Poses Heightened Threat in 2021», marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dhs.gov/publication/domestic-violent-extremism-poses-heightened-threat-2021>

¹¹ BALDOR C., Lolita. «FBI vetting Guard troops in DC amid fears of insider attack», *Associated Press*, enero de 2017. Disponible en: <https://apnews.com/article/biden-inauguration-joe-biden-capitol-siege-ap-top-news-857bacc273e16ff82dc9fefed1242ae8>

Un ejército ideológicamente coherente

En las semanas y meses siguientes al establecimiento del perímetro de seguridad comenzó una «agresiva» iniciativa de mayor alcance para concienciar al conjunto de los miembros de las Fuerzas Armadas, así como para la identificación y purga de elementos extremistas en las mismas.

Al anunciar la serie de debates rotativos que tendrían lugar durante sesenta días, el portavoz del Pentágono, John F. Kirby, aseguró que no era un ejercicio destinado tanto a la recolección de datos específicos como a reforzar el juramento constitucional, así como a hacer las veces de mesa redonda en la que los soldados pudieran exponer sus experiencias y opiniones en relación con el extremismo.

Así, por ejemplo, un suboficial afroamericano mencionó que, en su anterior unidad, las protestas por la muerte de George Floyd solo habían sido recibidas con silencio por parte de los oficiales, lo que le llevó a él y otros soldados miembros de minorías a considerar que «ellos no les importaban» y a enviar una petición para impulsar este tipo de coloquios entre los soldados y el cuerpo de oficiales¹².

Adicionalmente, en julio, una actualización de la regulación 600-200 extendió al mundo virtual la prohibición a los soldados de compartir o consumir materiales políticos considerados extremistas. Además, el Threat Awareness and Reporting Program (TARP), dirigido por los efectivos de contrainteligencia, dará un curso de formación a todos y cada uno de los miembros de las Fuerzas Armadas para facilitarles las herramientas que les permitan identificar, valorar y denunciar las actividades extremistas en su entorno. Esta formación constará de un módulo inicial, en los primeros días de asignación a una unidad, y recibirá sucesivas sesiones de refuerzo al menos una vez por año. Para facilitar la denuncia de comportamientos sospechosos, el Ejército también ha creado los programas iSALUTE y iWATCH Army¹³. iWATCH, en concreto, contiene recursos que facilitan al entorno familiar la identificación y denuncia de potencial actividad terrorista.

¹² HALEY BRITZKY, Haley. «What it's really like inside on of the military's 'extremism stand-downs'», *Task and Purpose*, 31 de marzo 2021. Disponible en: <https://taskandpurpose.com/news/military-extremism-stand-down/>

¹³ U.S. Army, «Antiterrorism Awareness - iWATCH Army», julio de 2018. Disponible en: <https://www.army.mil/standto/archive/2018/07/25/>

Como nota histórica, cabe recordar que la cruzada anticomunista del senador McCarthy pudo avanzar sin cortapisas, sector tras sector, hasta un conato de investigación política a los miembros de las Fuerzas Armadas. En el momento en que lo intentó, las audiencias ante el subcomité del senado conocido como las Audiencias Army-McCarthy de 1954, marcaron a su vez el punto álgido y el fin definitivo de la carrera del senador. Hoy día, este freno a la politización de las Fuerzas Armadas aún no se ha hecho sentir.

El 24 de marzo, el senador republicano Tom Cotton introdujo una propuesta que prohibiría la enseñanza de teoría racial crítica en el seno de las Fuerzas Armadas tal y como se venía enseñando en academias militares, como West Point, o en la propia Fuerza Aérea¹⁴. Sin embargo, dado el alcance y radicalidad de la reorientación de programas como TARP, estas protestas no pueden considerarse más que maniobras de retaguardia ante el enérgico trabajo de concienciación llevado a cabo en las distintas ramas de las Fuerzas Armadas.

Es importante entender que la teoría racial crítica y otras doctrinas similares no son una moda pasajera, sino que están dando pasos firmes hacia su institucionalización. Así, una vez más, es posible que Biden triunfe donde Trump fracasó. Si en las escuelas de educación primaria la Administración Trump nunca logró dar el impulso nacionalista que deseaban a la asignatura de Valores cívicos, la recién propuesta destinaría fondos federales a las escuelas cuyas clases de historia y valores cívicos centren su currículo en las perspectivas decoloniales y militantemente antirracistas de autores como Ibrahím X Kendi o el 1619 Project¹⁵. De salir adelante, esta regulación podría ser la base para la Civics Secures Democracy Act, que destinaría 1000 millones de dólares anuales durante un periodo de seis años a la enseñanza de materiales como los incluidos en la teoría racial crítica¹⁶.

En cuanto al objetivo de la igualdad de género dentro del Ejército, al cambio de administración han seguido hechos con pocos precedentes, como el de oficiales en activo interviniendo en el debate mediático. Así, cuando el presentador de televisión

¹⁴ RUFO F. Cristopher, «Senator Cotton's Stand», *CityJournal*, marzo de 2021. Disponible en: https://www.city-journal.org/tom-cotton-senate-bill-on-critical-race-theory?utm_source=Twitter&utm_medium=Organic_Social

¹⁵ Regulación Propuesta al Departamento de Educación el 19 de abril. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/19/2021-08068/proposed-priorities-american-history-and-civics-education#print>

¹⁶ KURTZ, Stanley. «Biden Set to Push Critical Race Theory on U.S. Schools», *National Review*, 19 de abril de 2021. Disponible en: www.nationalreview.com/corner/biden-set-to-push-critical-race-theory-on-u-s-schools/amp/?twitter_impression=true

conservador Tucker Carlson criticó las medidas para hacer que los uniformes de vuelo de las Fuerzas Aéreas se adaptaran a las mujeres embarazadas, fueron numerosas las cuentas oficiales de redes sociales, tanto del Ejército como de oficiales en activo, que salieron a dar la réplica al periodista de Fox¹⁷.

La novedad, por supuesto, es que las fuentes oficiales de las Fuerzas Armadas entren al llamado «ruedo mediático». Lo que no es nuevo es el debate sobre la pertinencia de considerar la integración de género y racial como un objetivo en sí mismo, junto con otros más tradicionales como preservar la unidad, cohesión y moral de las Fuerzas Armadas, o mantener el apoyo de la población estadounidense. Esta es una política cuyos pros y contras definitivos están aún por aclararse y son una permanente fuente de estudio, monitoreo y debate interno en los distintos cuerpos de ejército¹⁸.

Mientras tanto, otros órganos del aparato de inteligencia y seguridad como la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) emprendían una renovación de su imagen pública con una nueva producción de material audiovisual y presencia en redes sociales.

Así, en el mes de mayo, la campaña *Humans of the CIA* mostraba el perfil más humano de algunos de los miembros de la agencia, sin olvidarse de mencionar aquellas palabras clave que alinearían a la organización con las nuevas sensibilidades progresistas hegemónicas entre las cohortes más jóvenes de la población.

«Soy una mujer de color», comienza una oficial anónima en un testimonio viral. «Soy una milenial cisgénero que ha sido diagnosticada con un trastorno de ansiedad generalizada. Soy interseccional, pero mi existencia no se reduce a esta simple lista de cualidades».

Otro de los protagonistas de *Humans of the CIA* nos explica que, siendo gay, «siempre me enfrenté al reto de poder discutir, o no, mi vida personal en el trabajo. Imaginad mi sorpresa cuando tomé mi juramento en la CIA y reparé en un arcoíris que adornaba el jardín del entonces director Brennan».

¹⁷ FORGEY, Quint. «Military leaders thrash Tucker Carlson after comments about female troops», *Politico*, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2021/03/11/military-tucker-carlson-female-troops-comments-475315>

¹⁸ CENTER FOR INTERNATIONAL AND STRATEGIC STUDIES, *Marine Corps Force Integration Plan Red Team: Final Report*, julio de 2015. Disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/wisr-studies/USMC%20-%20Center%20for%20Strategic%20and%20International%20Studies%20Red%20Team%20analysis%20of%20Marine%20Corps%20research%20and%20analysis%20on%20gender%20integrat-1.pdf>

El futuro inmediato: implicaciones en el tablero internacional

Dados los enormes retos geopolíticos a los que se enfrenta EE. UU. a corto y medio plazo, no sería, en principio, aconsejable que el Pentágono siguiese incidiendo en medidas que supediten la unión y moral de los soldados a un sesgo político o partidario; un sesgo que no haría sino complicar las cosas en caso de una confrontación militar con un enemigo externo.

No se puede descartar que el alto mando haya decidido evolucionar hacia un modelo de intervención más dependiente del JSOC, en el que un grupo relativamente pequeño y selecto de unidades de élite intervengan, junto a la fuerza aérea, en aquellas situaciones críticas que aliados locales, como las Fuerzas Democráticas Sirias o el Ejército afgano, no sean capaces de contener por sí mismos¹⁹. Esto rebajaría el nivel de exigencia del grueso de las Fuerzas Armadas y les permitiría asemejarse más a la administración pública civil, un mecanismo de creación de empleo en zonas vulnerables, donde los cursos de orientación y sensibilización son rutina desde hace años.

Como dijo el secretario de Estado, Antony Blinken: «La diversidad y la inclusión nos hacen más fuertes, más creativos, y más innovadores. En el escenario mundial, nuestra diversidad nos da una ventaja competitiva de vital importancia para nuestra misión». Poco después, a mediados de abril, la embajadora ante la ONU, Linda Thomas-Greenfield, afirmó que, para aspirar a ser miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Estados Unidos debe reconocer sus propias falencias, entre ellas «que la supremacía blanca se encuentra inscrita en nuestros propios documentos y principios fundamentales»²⁰.

Es de esperar que este cambio de discurso en torno al racismo, la diversidad y la inclusión no se quede en el *mea culpa*, sino que pase a formar parte del arsenal retórico de la proyección exterior estadounidense. Como precedente, en agosto de 2020 un artículo del Washington Institute for Near East Policy cargaba contra el régimen iraní, no solo con las acostumbradas críticas de ausencia de democracia y falta de respeto por

¹⁹ JORDÁN, Javier. «Explicando los procesos de cambio en las organizaciones militares: la respuesta de Estados Unidos después del 11-S como caso de estudio», *Global Strategy*. Disponible en: <https://global-strategy.org/explicando-los-procesos-de-cambio-en-las-organizaciones-militares-la-respuesta-de-estados-unidos-despues-del-11-s-como-caso-de-estudio/>

²⁰ GLICK, Caroline. «The Thomas-Greenfield Doctrine of U.S. Foreign Policy», *Newsweek*, 21 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.newsweek.com/thomas-greenfield-doctrine-us-foreign-policy-opinion-1584804>

los derechos humanos, sino desplegando además una nueva arma retórica extraída de la política interna estadounidense, la acusación de racismo sistémico, en especial contra los iraníes de etnia azawhi que podrían ser considerados negros o afrodescendientes²¹.

Más cerca de España, la propuesta del Partido Demócrata de incluir una nueva hornada de grupos de extrema derecha europeos en la lista de grupos terroristas susceptibles de ser objetivo del aparato de seguridad estadounidense debe llamar la atención en cuanto a que puede pasar a formar parte del repertorio legal con el que Estados Unidos se relaciona con Europa²². Incluso sin tener en cuenta dicha propuesta legal, la reciente evolución política y cultural estadounidense ha levantado olas en países aliados. Así, por ejemplo, el presidente Emmanuel Macron alertaba recientemente sobre el peligro que representan «las filosofías iliberales y divisivas que emanan de las universidades estadounidenses», haciendo un llamado a las universidades francesas a examinar y rechazar aquellas tendencias académicas que, en palabras del ministro de Educación francés, miran al mundo a través de un prisma exclusivamente racial que tiene como único objetivo fracturar y dividir²³.

Esta llamada de atención por parte de la Presidencia no debió parecer suficiente al grupo de 20 generales franceses retirados que el 21 de abril firmaron un manifiesto llamando a «retornar al honor en los gobernantes» y tomar las medidas para evitar los peligros que llevarían a Francia a la guerra civil. El primero de los que cita el manifiesto es «la desintegración traída por cierto antirracismo que se despliega con el propósito único de sembrar la desconfianza e incluso el odio entre las comunidades»²⁴.

En la semana siguiente, esta carta fue duramente criticada por el Gobierno, que amenazó con medidas disciplinarias. Sin embargo, una reciente encuesta encontró que el 58 % de los franceses apoyaban lo expresado por los firmantes del manifiesto (1/3 considera que

²¹ AARON, Meyer; RAHMID, Hamid. «Immunity through Impunity: Hypocrisy and Systemic Racism in Iran's Legal System», Washington Institute, agosto de 2020. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/immunity-through-impunity-hypocrisy-and-systemic-racism-irans-legal-system>

²² STEWART, Phil. «Biden administration pressed by lawmaker to label white supremacists overseas as terrorists», *Reuters*, abril de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-extremism-slotkin-idUSKBN2BW1KQ>

²³ *The Wall Street Journal*, 17 febrero 2021. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/emmanuel-macron-and-the-woke-11613604823>

²⁴ FABRE-BERNADAC, Jean Pierre. «Pour un retour de l'honneur de nos gouvernants : 20 généraux appellent Macron à défendre le patriotisme», *Valeurs Actuelles*, 21 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.valeursactuelles.com/politique/pour-un-retour-de-lhonneur-de-nos-gouvernants-20-generaux-appellent-macron-a-defendre-le-patriotisme/>

deberían ser sancionados), mientras que un 73 % compartía el punto de vista de que Francia se encamina, de hecho, hacia la desintegración²⁵.

Evitar la politización de las fuerzas armadas debería ser un objetivo esencial en toda democracia. Desde el punto de vista de los aliados de EE. UU. y la OTAN, conviene estar atentos a estos movimientos internos de las instituciones castrenses. En primer lugar, por lo que pueda afectar a la efectividad y naturaleza de nuestro aliado a medio y largo plazo. En segundo lugar, por la medida en la que estos giros ideológicos internos pueden materializarse también en las políticas exteriores del Pentágono. Sin embargo, a largo plazo, la autonomía estratégica europea es el único camino y la única garantía para, de ser necesario, negociar situaciones rápidamente cambiantes como la descrita. Situaciones donde lo discursivo, lo electoral y lo interno pueden pasar rápidamente de la realidad doméstica al escenario internacional. Un trasvase cuyo ritmo, previsiblemente, no hará sino acelerarse.

*Enrique Garrett**

Historiador, experto en periodismo internacional y asesor político

²⁵ «Tribune des militaires : 58% des Français soutiennent l'initiative des signataires», *LCI*. Disponible en: <https://www.lci.fr/societe/tribune-des-militaires-valeurs-actuelles-58-des-francais-soutiennent-l-initiative-des-signataires-2184708.html>

78/2021

24 de junio de 2021

*Francisco Marín Gutiérrez**

Características del ciberespacio que favorecen las actuales acciones de desinformación y decepción

Características del ciberespacio que favorecen las actuales acciones de desinformación y decepción

Resumen:

El ciberespacio resulta especialmente adecuado para la realización de acciones de desinformación —y, en casos más complejos, de decepción— y, por ello, se ha convertido en el ámbito favorito para esta clase de actividades. Se distingue entre desinformación y decepción porque esta última, según el punto de vista militar, puede englobar actividades en un mayor número de ámbitos que la desinformación.

Además de analizar determinadas características del ciberespacio, en el presente documento se abordan por separado las distintas capas que lo componen —humana, lógica y física— para entender cómo sus respectivas peculiaridades condicionan la generación, difusión, obtención y análisis de la información.

En definitiva, si las características generales del ciberespacio facilitan que distintos actores lo utilicen para llevar a cabo acciones de desinformación y decepción, las peculiaridades de las capas que integran este ámbito favorecen que dichas acciones incrementen sus posibilidades de éxito.

Palabras clave:

Ciberespacio, decepción, desinformación, redes sociales, cámaras de eco.

***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.

Cyberspace characteristics that favour current disinformation and deception actions

Abstract:

Cyberspace is particularly suitable for the conduct of disinformation - and, in more complex cases, deception - actions and has therefore become the favourite domain for this type of activities. This work makes a distinction between misinformation and deception as the latter, according to the military point of view, may encompass activities in a greater number of domains than disinformation.

In addition to analysing cyberspace characteristics, the research has addressed separately its different constitutive layers —human, logical and physical— to understand how their respective peculiarities condition the generation, dissemination, collection, and analysis of information.

In short, the general characteristics of cyberspace facilitate its use by different actors to carry out disinformation and deception actions; in addition to that, the peculiarities of the layers that make up this domain increase the chances of success of such actions.

Keywords:

Cyberspace, deception, disinformation, echo chambers.

Introducción

*«Nosotros configuramos nuestras herramientas,
y después ellas nos configuran a nosotros»*
Marshall McLuhan

El rápido desarrollo de las tecnologías y plataformas de comunicación digitales han producido una transformación generalizada de nuestro modo de vida, trabajo y relaciones. El fenómeno ha alcanzado dimensiones sin precedentes e incluso ha generado su propio ámbito, el ciberespacio. Aprovecharemos para explicar que los ámbitos de operaciones son «espacios, físicos y no físicos, dotados de características propias y diferenciadas que condicionan las aptitudes y procedimientos de las fuerzas que deben operar en ellos¹». Y que frente a los ámbitos de actuación físicos o tradicionales —terrestre, marítimo y aeroespacial— existen otros dos, el ciberespacial y el cognitivo, que guardan una estrecha relación por su carácter transversal y por generar una serie de zonas híbridas comunes a dos o más espacios.

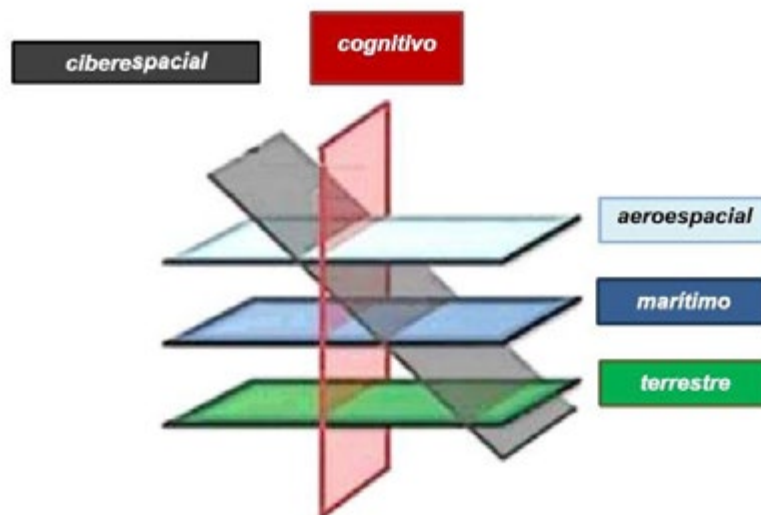


Figura 1. Ámbitos de operaciones. Fuente. PDC-01 (A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas.

¹ También se han denominado a veces como *dominios*, traducción directa de la palabra en inglés *domain*.

A su vez, el ciberespacio ha propiciado un incremento del número de actores con capacidad de ejercer influencia, generando igualmente una sobreabundancia de fuentes de información, circunstancias que disminuyen nuestra capacidad de análisis y favorecen la proliferación de fenómenos de manipulación informativa: difusión de bulos, desinformación, decepción, etc. Estos fenómenos no se limitan únicamente a grandes operaciones, como la posible interferencia en los procesos electorales de otras naciones, sino que también suceden en un nivel mucho más cotidiano, con acciones básicas de engaño como por ejemplo la suplantación. Según un estudio de ciberseguridad en España, el 64,8 % de los usuarios de Internet reconocía haber sufrido algún problema de seguridad, y un 12 % de este grupo —77 760 individuos por cada millón de usuarios— era consciente de que su identidad había sido suplantada². El número de casos resulta lo suficientemente elevado como para reflexionar sobre el tema.

Este trabajo se centra en la desinformación y la decepción por considerar que se trata de los fenómenos más elaborados de manipulación informativa, y resulta necesario comprender la diferencia entre ambos. Según la doctrina militar, se entiende por *decepción* «aquellas medidas diseñadas para llevar a error al enemigo mediante la manipulación, distorsión o falsificación de las evidencias que le induzcan a reaccionar de una manera perjudicial para sus intereses»³. Otra acepción más genérica, procedente del ámbito académico, establece que la decepción es «la información diseñada para manipular el comportamiento de otros induciéndoles a aceptar presentación falsa o distorsionada de su entorno físico, social o político»⁴.

Respecto a la definición de *desinformación*, se ha escogido la propuesta por la Unión Europea, que entiende el concepto como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público»⁵.

² «Estudio sobre la ciberseguridad y confianza del ciudadano en la Red. Oleada enero-junio 2020», Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Madrid, noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.ontsi.red.es/sites/ontsi/files/2021-02/EstudioCiberseguridadConfianzaOleadaEneroJunio2020.pdf> (Fecha de consulta: 1/5/2021).

³ «NATO Glossary of Terms and Definitions (DLW Edition)», noviembre de 1997. La misma, en *Joint Publication 1-02. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 12 April 2001.

⁴ WHALEY, B. *Toward a General Theory of Deception. Military Deception and Strategic Surprise*. London: Frank Cass 1982.

⁵ «COM (2018) 236. La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo», Unión Europea, Bruselas, 4 de abril de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=PL> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

Resumiremos las diferencias entre ambos conceptos diciendo que la desinformación se centra en modificar las opiniones y percepciones del objetivo, desarrollándose en el ámbito cognitivo, mientras que la decepción —que se lleva a cabo en todos los ámbitos, incluidos los físicos— va un paso más allá y tiene por objeto engañar a los responsables de la toma de decisiones para que reaccionen de manera favorable a nuestros intereses.

Regresando al ciberespacio, que no hemos abandonado si estamos leyendo una copia digital del presente trabajo, este resulta un ámbito especialmente adecuado para el desarrollo de las acciones de engaño, y la terminología militar lo define como un «ámbito global y dinámico compuesto por las infraestructuras de tecnología de la información —incluida Internet—, las redes y los sistemas de información y de telecomunicaciones»⁶. Respecto a sus características, según la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, el ciberespacio es «un espacio común global caracterizado por su apertura funcional y su dinamismo. La ausencia de soberanía, su débil jurisdicción, la facilidad de acceso y la dificultad de atribución de las acciones»⁷. Estas características motivan que las operaciones que en él se desarrollan destaquen por su:

- Alcance: la ausencia de fronteras posibilita que una acción iniciada en un punto termine afectando de forma casi instantánea a elementos situados en cualquier parte del mundo.
- Asimetría: el acceso al ciberespacio es global, sencillo y económico. Un individuo o pequeña organización pueden, con un mínimo de capacidad técnica y recursos, producir efectos en un oponente con el que se guarda total desproporción.
- Anonimato: la utilización de identidades virtuales facilita la ocultación de la verdadera personalidad e intenciones de individuos o grupos. Son fenómenos frecuentes usurpar la ciberidentidad de terceros para ocultar las actividades propias o llevar a cabo operaciones de decepción mediante acciones de «falsa bandera»⁸ o utilizando agentes interpuestos (*proxies*). La atribución de las

⁶ PDC-00 Glosario de Terminología de Uso Conjunto, Estado Mayor de la Defensa, Madrid, julio de 2020. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ccdc/documentos/PDC-00_Ed_2019_FIRMADA.pdf (Fecha de consulta: 1/5/2021).

⁷ «Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019», 26 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/30/pdfs/BOE-A-2019-6347.pdf> (Fecha de consulta: 30/04/2021).

⁸ SKOPIK, Florian; PAHI, Timea. «Under false flag: using technical artifacts for cyber-attack attribution», *Cybersecurity*, SpringerOpen, marzo de 2020. Disponible en:

actividades se convierte en un problema fundamental, siendo necesario combinar múltiples disciplinas del área de la inteligencia y del análisis forense para lograr resultados. El grado de sofisticación del ejecutante incrementa la dificultad de la atribución e incluso puede hacerla imposible.

- Tempo: las acciones en el ciberespacio pueden tener efectos inmediatos, o bien pueden retardarse, según la finalidad a alcanzar. La complejidad del objetivo, las técnicas a utilizar y el grado de anonimato deseado pueden suponer que preparar una acción en el ciberespacio requiera más tiempo que utilizar un arma convencional.
- Versatilidad: resulta interesante reutilizar infraestructuras técnicas o herramientas empleadas previamente. Ello puede reducir la posibilidad de mantener el anonimato o bien potenciarlo al utilizar recursos de otras entidades. Existen casos donde grupos de espionaje vinculados a un país dificultan la atribución empleando elementos asociados previamente a otra nación.

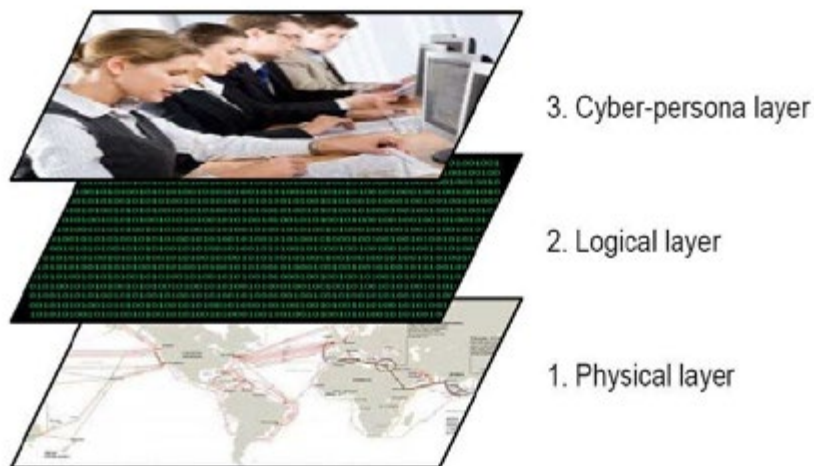


Figura 2. Capas integrantes del ciberespacio. Fuente. NATO STANDARD AJP 3-20 Cyberspace Operations, Ed A Version 1.

<https://cybersecurity.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s42400-020-00048-4.pdf> (Fecha de consulta: 6/5/2021).

Para entender determinados fenómenos, a las características reseñadas debemos añadir las particularidades de las partes componentes del ciberespacio. La estructura de este ámbito se suele explicar mediante un modelo de capas, y aquí se utilizará la versión sancionada por la OTAN. Según dicho modelo, el ciberespacio está constituido por tres capas o redes interrelacionadas: física, lógica y humana o de «ciberpersonas»⁹.

La capa física la integran los dispositivos de las tecnologías de la información y la infraestructura física que proporciona almacenamiento, transporte y procesamiento de información, incluyendo los repositorios de datos y las conexiones para transferir datos. La capa lógica se compone de elementos expresados mediante código, tales como sistemas operativos, protocolos y otros componentes de *software* o conjunto de aplicaciones que hacen posible la realización de tareas específicas. Finalmente, tenemos la capa humana, que no contiene personas u organizaciones reales, sino representaciones de identidades virtuales como direcciones de correo electrónico, nombres de usuario o cuentas en redes sociales. En consecuencia, cada persona puede tener simultáneamente varias personalidades cibernéticas y, por otro lado, varias personas u organizaciones pueden compartir una misma personalidad, como el correo corporativo de una organización. Esta realidad también dificulta el citado proceso de atribución.

El conjunto de características citado explica la proliferación de actividades informativas hostiles en el ciberespacio, pues, con un coste reducido y mínimo riesgo para el atacante, proporcionan elevada efectividad. Analizaremos a continuación las peculiaridades de las capas componentes de este ámbito para determinar cómo favorecen la difusión e incrementan las posibilidades de éxito de las acciones de desinformación y decepción.

Elementos de la capa física

A medida que avanza la tecnología, los aparatos se hacen más útiles y atractivos para que los usuarios les dediquemos cada vez más tiempo y atención. Así, dispositivos como los teléfonos móviles inteligentes —*smartphones*— no solo se han convertido en elementos insustituibles de comunicación sino en una de las principales herramientas de acceso a fuentes de información, cuando no la única (en 2020, un 94,3 % de los

⁹ NATO STANDARD AJP 3-20 Cyberspace Operations, Edition A Version 1. NATO Standardization Office, 2020. Disponible en: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/CommonList.html> (Fecha de consulta: 2/5/2021).

españoles accedía a Internet a través de ellos¹⁰). La necesidad de optimizar la interacción entre usuarios y dispositivos ha adquirido especial relevancia y constituye un nuevo campo de actuación. De hecho, el diccionario incluye ya un término que materializa dicha interacción, interfaz, definido como la «conexión, física o lógica, entre una computadora y el usuario, un dispositivo periférico o un enlace de comunicaciones». En el caso del *smartphone*, el interfaz es la pantalla y, según su diseño y el de las aplicaciones concebidas para su sistema operativo, podemos obtener experiencias positivas o absolutamente frustrantes. Una mala experiencia puede llevarnos a rechazar una aplicación o un modelo concreto de terminal telefónico, lo que obliga a las empresas a ofrecer servicios atractivos y utilizables por el mayor número posible de usuarios. Aparece así el concepto de *diseño de experiencia de usuario* (UX Design), actividad que «se encarga de que la percepción y sensaciones que el uso de un producto o servicio deja en la mente de las personas sean las óptimas bajo cualquier punto de vista: ergonomía, facilidad de uso, eficiencia, etc.»¹¹. Cuanto más satisfactoria sea la experiencia, más utilizaremos el dispositivo digital en detrimento de otras fuentes de información, como la prensa escrita.

Por su diseño y construcción, los dispositivos cibernéticos disfrutan de ventajas sobre los humanos y otras tecnologías a la hora de difundir información, verdadera o falsa, e influenciar. Los ordenadores resultan más eficaces respecto a los medios de comunicación tradicionales y, según algunos autores, resultan más eficaces que las personas a la hora de ejercer la persuasión debido a varios motivos¹²:

- Persistencia: ningún humano es tan perseverante como una máquina; un ordenador no se cansa ni se desconcentra, repetirá el mismo mensaje las veces que sea necesario.
- Anonimato: nos resulta más sencillo proporcionar datos a una plataforma aparentemente anónima que a una persona real, y de igual forma se aceptan

¹⁰ *Marco General de los Medios en España 2021*, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación, 2021. Disponible en: [https://www.aimc.es/a1mc-c0nt3nt/uploads/2021/02/marco2021\).pdf](https://www.aimc.es/a1mc-c0nt3nt/uploads/2021/02/marco2021).pdf) (Fecha de consulta: 2/5/2021).

¹¹ HUERTA, Eduardo. «Introducción al Diseño de Interfaces y de Experiencia de Usuario (UI/UX Design)», *Educaweb*, 9 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.educaweb.com/noticia/2014/06/09/introduccion-diseno-interfaces-experiencia-usuario-ui-ux-design-8275/> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

¹² FOGG, B. J. *Persuasive Technology. Using Computers to Change What We Think and Do*. San Francisco: Morgan Kaufmann Publishers 2003.

mejor los consejos de una máquina que de una persona con la que nos relacionamos presencialmente.

- Gestión de datos: los ordenadores manejan, almacenan e interrelacionan enormes cantidades de datos y, con las herramientas adecuadas, realizan predicciones sobre nuestras respuestas y reacciones.
- Múltiples modalidades para influenciar: pueden utilizar textos, imágenes, audio, vídeos, etc., según las preferencias del grupo objetivo.
- Capacidad de escalada: pueden crecer rápidamente según se incrementen las necesidades, es decir, según aumente la audiencia.
- Ubicuidad: los ordenadores llegan hasta donde los humanos no pueden o no son bienvenidos y pueden estar en cualquier lugar, incluso dentro de nuestros espacios de mayor privacidad, como dormitorios o cuartos de baño.

Podemos afirmar que el objetivo del diseñador es que, al interactuar con un dispositivo, el usuario obtenga resultados o experiencias acorde a sus expectativas. El problema se presenta cuando la experiencia resulta tan satisfactoria que el uso del dispositivo se convierte en adictivo y va acaparando mayor proporción del tiempo del usuario. Sin llegar al extremo de los *hikikomori* en Japón —jóvenes aislados de la sociedad que viven recluidos en su mundo virtual al que acceden a través de diferentes terminales—, existe una creciente tendencia a convertir los dispositivos con acceso a Internet en la principal ventana al mundo exterior y en única fuente de noticias e información. Un estudio de abril de 2020 recoge que, en España, un 79 % de los entrevistados accedía a las noticias a través de medios *online*, y un 56 % utilizaba las redes sociales para ello¹³.

Esta facilidad de acceso a través de terminales extremadamente atractivos y adictivos, unido al hecho de que vivimos en la era de la sobreabundancia de información¹⁴, tienen como consecuencia que somos incapaces de prestar atención y carecemos de tiempo para comparar fuentes y comprobar la veracidad de la información, disminuyendo nuestra capacidad de análisis. Un escenario perfecto para el éxito de la desinformación.

¹³ NEWMAN, Nic *et al.* *Digital News Report 2020*. Reuters Institute, 2020. Disponible en: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf (Fecha de consulta: 1/5/2021).

¹⁴ LEVITIN, Daniel. J. *The organized mind: Thinking straight in the age of information overload*. New York: Penguin Group 2014.

Elementos de la capa lógica

Aunque se trata de una parte eminentemente técnica relativa a los programas que hacen funcionar a los ordenadores, esta capa también está relacionada con los condicionamientos del receptor de la información, de los que también hablaremos posteriormente. Veremos a continuación como las aplicaciones informáticas y su utilización son capaces de influir en las decisiones y opiniones de los usuarios, bien propiciando que solo utilicemos información filtrada, o bien proponiendo directamente respuestas o modos de comportamiento.

La propensión para encontrar solo aquello que nos gusta

Los cambios tecnológicos, especialmente el auge de las redes sociales como fuente de información primordial, han creado dos fenómenos que predisponen la aceptación de información falsa: son los denominados *filtros burbuja* y *cámaras de resonancia*.



Figura 3. Concepto de filtro burbuja. Fuente. Disponible en: <https://ucm.teleshuttle.com/2016/12/>

Los «filtros burbuja» son resultado de las búsquedas personalizadas que determina el algoritmo de un motor de búsqueda (abreviadamente, «buscador») en Internet. Estos programas seleccionan, mediante estimaciones basadas en parámetros como el historial

de búsquedas previas, la información que se supone que al usuario le gustaría ver, filtrando aquella que discrepa de sus puntos de vista y aislándolo en una especie de burbuja ideológica y cultural. Eli Pariser, creador del concepto, explica que actualmente Internet se adapta a cada usuario y que plataformas como Facebook o Google filtran de forma individualizada la información que nos ofrecen. Y esto es algo que los propios buscadores como Google reconocen; en 2009 ya anunciaba que para obtener mejores resultados iba a «personalizar los resultados de búsqueda en función de 180 días de actividad de búsqueda vinculada a una *cookie* anónima de su navegador»¹⁵. Esto implica que, salvo que desconectemos la personalización —opción que muchos desconocen—, el buscador utilizará el historial de los últimos seis meses para mostrarnos lo que opina deberíamos ver. No obstante, también según Pariser, un motor de búsqueda como Google utiliza realmente 57 características para determinar los resultados de las preguntas de cada usuario¹⁶. Además del historial, se incluye el idioma, versiones del navegador y sistema operativo utilizados, tiempo entre búsquedas y tiempo invertido en cada página visitada, frecuencia con la que se seleccionan anuncios, etc., todo para presentar únicamente lo que se supone le gusta al usuario, que no tiene que coincidir con lo que realmente le puede interesar ver. Según el creador del concepto, «estos motores de búsqueda crean un universo único de información para cada uno de nosotros que altera fundamentalmente la forma en que encontramos ideas e información»¹⁷.

En cuanto a las «cámaras de resonancia», son el resultado del diseño y uso selectivo de las plataformas sociales, y describen un entorno en el que alguien solo encuentra opiniones y creencias similares a las suyas, donde no tiene que considerar alternativas pues no existe ningún debate, siendo especialmente eficaces para reforzar puntos de vista extremos. Están directamente relacionadas con el concepto de «sesgo de confirmación», que describe la tendencia humana para buscar información que confirme las creencias preexistentes y rechazar información contradictoria con dichas creencias, evitando así la «disonancia cognitiva».

¹⁵ «Personalized Search for everyone», *Google Official Blog*, 4 de diciembre de 2009. Disponible en: <https://googleblog.blogspot.com/2009/12/personalized-search-for-everyone.html> (Fecha de consulta: 2/5/2021).

¹⁶ PARISER, Eli. «Beware online filter bubbles», *TED Talks*, 2014. Disponible en: <https://tedsummaries.com/tag/eli-pariser/> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

¹⁷ PARISER, Eli. *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. New York: The Penguin Press 2011.

Algunos plantean el fenómeno de la cámara de resonancia a dos niveles: por un lado, una cámara cognitiva individual creada por los usuarios como resultado de un «sesgo de confirmación»; y, por otro, una red de individuos que postulan unas ideas y narrativas similares en cuanto a su forma de ver el mundo¹⁸.

Como consecuencia de los fenómenos anteriores se consigue que únicamente se compartan y amplifiquen conjuntos parciales de información. Esta tendencia está adquiriendo una importancia significativa y supone un serio desafío para la difusión de información veraz. El problema fue reconocido por el Grupo de Alto Nivel sobre Libertad en los Medios y el Pluralismo, constituido en 2011 por el Consejo Europeo para formular recomendaciones que fomenten la libertad de los medios de comunicación en Europa. Su informe final afirmaba que: «Los crecientes mecanismos de filtrado hacen que sea más probable que las personas solo reciban noticias acerca de temas que les interesan y con la perspectiva con la que se identifican. [...] Estos acontecimientos, sin duda, tienen un impacto potencialmente negativo en la democracia. De esta manera podemos llegar a leer y escuchar lo que queremos, y nada más que lo que queremos»¹⁹.

También en otros foros internacionales, como la Munich Security Conference en 2017, se ha afirmado en relación con estos fenómenos que «todo ello crea una estructura a la espera de ser explotada, tanto por los populistas dentro de nuestras sociedades como por actores externos interesados»²⁰.

Persuasión tecnológica

Abordamos aquí un conjunto de principios básicos de persuasión propios de entornos digitales. Diversas fuentes denominan *tecnología persuasiva* (*persuasive technology*) a cualquier sistema informático interactivo diseñado para modificar las actitudes o

¹⁸ SCHLEGEL, Linda. «¿Cámaras de los secretos? Cámaras de eco cognitivas y el rol de las redes sociales para facilitarlas», *European Eye on Radicalization*, 19 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://eeradicalization.com/es/camaras-de-los-secretos-camaras-de-eco-cognitivas-y-el-rol-de-las-redes-sociales-para-facilitarlas/> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

¹⁹ VAIRA VÍKE-FREIBERGA et al. *A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy. Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, enero de 2013. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

²⁰ *Munich Security Report 2017: Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, Munich Security Conference. Disponible en: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/MunichSecurityReport2017.pdf> (Fecha de consulta: 2/5/2021).

comportamientos de las personas. Inicialmente, los ordenadores no fueron diseñados para influir en los comportamientos sino para realizar operaciones y manejar datos, pero estos ingenios se han convertido en herramientas imprescindibles que desarrollan acciones de influencia anteriormente llevadas a cabo por profesores, asesores y vendedores. Este papel comenzó a desarrollarse en la década de los 80 con los primeros sistemas destinados a promover mayor productividad en los puestos de trabajo y a mejorar nuestra salud, siendo pionero el Body Awareness Resource Network (BARN), desarrollado para promover específicamente un estilo de vida saludable entre los adolescentes del ámbito rural, ofreciendo consejos acerca de todo tipo de aspectos del comportamiento²¹.

La popularización del uso de Internet incrementó el grado de persuasión e intervención de los ordenadores en nuestras vidas: cada buscador pretende que le otorguemos la exclusividad y lo utilizemos por defecto, las plataformas de ventas intentan que escojamos los productos que nos sugieren según sus propios acuerdos económicos, etc. Y todos intentan obtener nuestros datos con el pretexto de personalizar las experiencias y poder ofrecernos los bienes, servicios y contenidos que se estima nos deben gustar en función de la información proporcionada. Una nueva dimensión es la alcanzada mediante las aplicaciones —*apps*— desarrolladas para dispositivos móviles, que no solo orientan nuestro consumo, sino que prometen ayudarnos a mejorar todos los aspectos de nuestras vidas, desde los físicos a los espirituales. Conviene resaltar que los nuevos medios digitales cuentan con una ventaja frente a las plataformas tradicionales, la interactividad, que proporciona a quien persuade de retroalimentación para corregir sus acciones según las respuestas recibidas.

Una de las condiciones necesarias para que aceptemos los mensajes enviados en el marco de una actividad de desinformación o decepción es que las fuentes sean consideradas creíbles. El análisis de los elementos que dan credibilidad a los medios informáticos llevó a B. J. Fogg a crear el término *captology* —acrónimo de *computers as persuasive technologies* ('ordenadores como tecnologías persuasivas')— para designar la actividad que tiene como objetivo «el diseño, investigación y análisis de productos

²¹ MARSON, Stephen M. «Body Awareness Resource Network (BARN): Software Review», *Journal of Technology in Human Services*, 21(3), 2003. Disponible en: https://libres.uncg.edu/ir/uncp/f/Body%20Awareness%20Resource%20Network_Software%20Review.pdf (Fecha de consulta: 5/5/2021).

informáticos interactivos creados con el propósito de cambiar las actitudes o comportamientos de las personas»²².

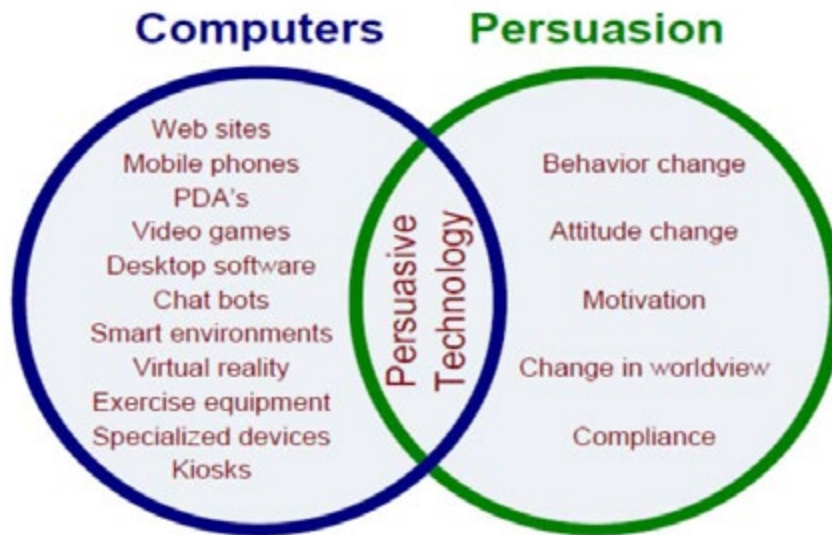


Figura 4. Concepto de captología. Fuente. Disponible en: <https://tofasakademi.com/tr/persuasive-tech/>

Este estudio se centra en la relación persona-ordenador para comprender cómo los individuos somos persuadidos al interactuar con la tecnología informática, en como el producto se diseña para convertirse en origen de los intentos de persuasión. En este ámbito, Fogg propuso los siguientes tipos de credibilidad para las plataformas en Internet:

- Supuesta: basada únicamente en las suposiciones generales realizadas por el usuario, que incluyen todo tipo de estereotipos. Contribuye mucho que el sitio pertenezca a una organización supuestamente sin ánimo de lucro o que el dominio acabe en .org.
- Reconocida: derivada u obtenida en base a informaciones o referencias de terceros. Se incrementa si el sitio ha sido recomendado por alguien de nuestro círculo de amistades.

²² FOGG, B. J; TSENG, Hsiang. «The Elements of Computer Credibility», *CHI 99, Proceedings of the SIGCHI conference on Human Factors in Computing Systems*. Pittsburgh, mayo de 1999. Disponible en: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/302979.303001> (Fecha de consulta: 3/5/2021).

- Superficial: nivel de interacción limitado a la parte estética, basado en las primeras impresiones y en la simple inspección de la apariencia. Influyen fundamentalmente los factores de su diseño.
- Experimentada: derivada de la experiencia de primera mano obtenida por el usuario con el sitio web durante un cierto periodo de tiempo.

El mismo autor y otros investigadores del Stanford Persuasive Technology Lab determinaron que los principales elementos que transmiten y refuerzan la credibilidad de un sitio web, evocando fiabilidad y experiencia, son²³:

- profesionalidad del diseño;
- profundidad del contenido: se pueden buscar contenidos publicados en el pasado, se citan las credenciales de los autores de los artículos;
- el sitio se actualiza periódicamente;
- se proporcionan datos de contacto, como una dirección física, direcciones de correo electrónico o teléfonos;
- incluye contenidos con referencias que se pueden verificar;
- contiene enlaces a materiales y fuentes externas creíbles.

Por el contrario, la credibilidad de una página es afectada negativamente si existen errores tipográficos, contenidos no actualizados o confusos —anuncios que no se distinguen del verdadero contenido—, o si carece de datos de contacto. La primera impresión resulta fundamental, y cuando un usuario abre una página web, la decisión sobre su fiabilidad se toma en segundos. Así, si un atacante quiere diseñar una página para difundir informaciones falsas, deberá prestar especial atención no solo a hacerla atractiva sino a que también transmita credibilidad.

Pero la ética de quienes elaboran una página web puede ser discutible, y en este sentido muchas empresas o individuos desean no solo atraer sino incitar a quienes las visitan a realizar una acción concreta. Nace así el concepto de *dark pattern* ('diseño confuso'), opciones de diseño de interfaz de usuario que benefician a un servicio al coaccionar, direccionar o engañar a los usuarios en la adopción de decisiones que, si estuvieran plenamente informados, podrían no tomar. Harry Brignull acuñó el neologismo en 2010 y fundó darkpatterns.org, una biblioteca de ejemplos de interfaces de usuario engañosas. El autor afirma que «cuando se usan sitios web y aplicaciones, no se lee cada palabra

²³ FOGG, B. J. «Persuasive Technology...», *op. cit.*

en cada página: lees y haces suposiciones. Si una empresa quiere engañarte para que hagas algo, pueden aprovechar esto haciendo que una página parezca que está diciendo una cosa cuando en realidad está diciendo otra»²⁴. En cuanto a la clasificación de este tipo de prácticas engañosas en páginas web, estudios académicos han englobado los casos definidos inicialmente por Brignull, junto a otros más recientes, en cuatro grandes categorías²⁵:

- Persistencia: redirección de la funcionalidad esperada que puede persistir durante varias interacciones. Se manifiesta como una intrusión repetida durante la interacción normal, donde la tarea en la que se centra el usuario es interrumpida por otras no relacionadas (anuncios en ventanas emergentes, mensajes de audio, etc.).
- Obstrucción: convertir un proceso en algo más difícil de lo que debe ser, con la intención de disuadir al usuario de realizar ciertas acciones. Por ejemplo, dificultar la cancelación de una suscripción tipo Premium a determinados servicios.
- Escabullirse: ocultar, disfrazar o retrasar la divulgación de información relevante para el usuario, sobre todo si dicha información pudiera llevar a realizar una acción contraria a la deseada por el diseñador de la página.
- Interferencia en el interfaz: manipulación de la interfaz de usuario que privilegia ciertas acciones sobre otras. Se manifiesta mediante diversos tipos de engaño y se subdivide en tres subtipos: información oculta (opciones relevantes para el usuario no aparecen de forma inmediata —costes adicionales que solo aparecen al final de un proceso de compra—, o no resultan fácilmente accesibles), preselección (la opción favorable al diseñador se selecciona de forma predeterminada antes de la interacción del usuario) y manipulación estética (opciones que tratan de distraer la atención del usuario).
- Acción forzada: exige realizar una determinada acción para acceder a ciertas funciones. Puede manifestarse como un paso necesario para completar un proceso, o aparecer disfrazado como una opción beneficiosa para el usuario (por

²⁴ BRIGNULL, Harry. «Types of dark pattern». Disponible en: <https://www.darkpatterns.org/types-of-dark-pattern> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

²⁵ GRAY, Colin M. et al. «The Dark (Patterns) Side of UX Design», *CHI 2018 Paper*, Conference on Human Factors in Computing Systems 2018, Montréal (Canadá), abril de 2018, pp. 21-26. Disponible en: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/3173574.3174108> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

ejemplo, juegos en red que sugieren al usuario que invite a sus amigos a participar, recibiendo a cambio beneficios en dicho juego).

Este tipo de manipulación mediante el diseño de la plataforma ha sido reconocido en muy diversos ámbitos. El Consejo Noruego de Consumidores (Forbrukerrådet) analizó la configuración de Facebook, Google y Windows 10 para comprobar si era respetuosa con el nuevo Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) europeo, llegando a interesantes resultados directamente relacionados con los «patrones confusos»²⁶. El estudio concluyó que tanto la configuración predeterminada como las características del diseño de interfaz están concebidas para manipular a los usuarios y empujarlos a escoger las opciones menos respetuosas con la privacidad. Los hallazgos incluyen ajustes por defecto intrusivos en la privacidad, opciones redactadas de forma que inciten a los usuarios a realizar determinadas elecciones, la ocultación de las opciones más favorables para el consumidor y la utilización de arquitecturas de elección donde seleccionar la opción que más respeta la privacidad requiere un esfuerzo mayor.

Añadir que la preocupación por los patrones confusos no se limita al escenario europeo, donde el RGPD es de obligado cumplimiento, sino que se ha incorporado a otras legislaciones, como la Ley de Protección de la Privacidad de California, cuya modificación entrará en vigor en enero de 2023, que define un patrón confuso como «un interfaz de usuario diseñado o manipulado con el efecto sustancial de subvertir o afectar la autonomía, proceso de toma de decisiones o elección del usuario», y se afirma que, «de igual manera, el acuerdo obtenido mediante el empleo de patrones oscuros no constituye consentimiento»²⁷.

En definitiva, determinadas peculiaridades de la capa lógica se utilizan para tratar de modificar las actitudes de los usuarios y orientar sus opiniones, convirtiéndose en herramientas para obstaculizar nuestra capacidad de análisis.

²⁶ *Deceived by Design*, Forbrukerrådet, 27 de junio de 2018. Disponible en: <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-27-deceived-by-design-final.pdf> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

²⁷ «Submission of Amendments to The California Privacy Rights and Enforcement Act of 2020, Version 3, No. 19-0021». Disponible en: https://oag.ca.gov/system/files/initiatives/pdfs/19-0021A1%20%28Consumer%20Privacy%20-%20Version%203%29_1.pdf (Fecha de consulta: 5/5/2021).

Elementos de la capa humana

Actualmente, las personas trabajamos y desarrollamos vidas virtuales en el ciberespacio y en estas nuevas relaciones influyen aquellos factores que condicionan nuestro razonamiento. Estas peculiaridades, que se han tratado de resumir en dos grandes bloques, convierten a las personas en los elementos que más favorecen la desinformación en el ciberespacio.

La propensión para creer

Una de las principales peculiaridades de los bulos es la propensión por parte de quien los recibe a creerlos y asimilarlos como si de información verdadera se tratase. El actual ritmo de vida acelerado implica que no se evalúan ni analizan los estímulos que recibimos por falta de tiempo. No obstante, existen otros motivos que favorecen dicha propensión, íntimamente ligados a la psicología humana. Se trata de los denominados *sesgos cognitivos*, que son efectos psicológicos que producen una distorsión en el procesamiento e interpretación de la información captada, dando lugar a juicios inexactos o interpretaciones ilógicas. Es un tema amplísimo, especialmente estudiado en los procesos de toma de decisiones, que considera un gran número de tales efectos. Además del ya citado sesgo de confirmación podríamos mencionar otros como el anclaje —la tendencia a juzgar una situación basándonos en la información que se acaba de recibir— o la percepción selectiva. No obstante, para limitar la extensión del presente trabajo se ha optado por destacar dos, por considerar que son los que más se ajustan al tema analizado.

Por un lado, tenemos el autoengaño, conocido también como *teoría del razonamiento motivado*. Se basa en el hecho de que las motivaciones de los receptores configuran las informaciones recibidas para que se ajusten a sus creencias y opiniones, es decir, que nuestras emociones nos llevan a otorgar mayor importancia a la información acorde a los puntos de vista propios y a ignorar aquellos hechos que los contradicen. Por eso, si las informaciones que recibimos se acomodan a nuestra visión del mundo, somos menos escrupulosos a la hora de verificarlas y analizarlas. Es uno de los principios en los que tradicionalmente se han basado las grandes operaciones militares de decepción.

Por otro lado, existe el denominado *efecto arrastre* o *efecto Bandwagon*, referido al hecho de que los individuos pensamos y nos comportamos en función de la opinión predominante que existe en nuestro entorno. Dicho efecto está detrás de lo que en marketing se denomina *social proof* —prueba social—, según la cual, ante la falta de información o experiencias acerca de un tema, un sujeto adopta el comportamiento de un colectivo bajo la presunción de que este tiene un mayor conocimiento. Esto se plasma en la realidad cuando una empresa crea la percepción de que la mayoría del mercado consume determinado producto, de forma que los demás consumidores se sentirán más inclinados a seguir la tendencia.

Del mismo modo, si solo leemos noticias de la misma orientación o estamos rodeados de personas que piensan igual, nos resultará mucho más difícil ser críticos y opinar lo contrario, especialmente por el miedo a no ser aceptados por el grupo al que se supone pertenecemos. Además, recibir información que no concuerda con los puntos de vista propia genera —en mayor o menor medida— lo que conoce como *disonancia cognitiva*, un estado mental de incomodidad del que se sale fácilmente seleccionando la información que queremos consumir.

Comportamientos que amplifican la difusión

Abordaremos aquí la desinhibición en Internet. Cualquiera puede observar como en el ciberespacio muchas personas dicen y hacen cosas que en el mundo real nunca se atreverían a decir o hacer. Este fenómeno puede funcionar en sentidos opuestos: por un lado, puede dar lugar a compartir experiencias personales acompañadas de comportamientos altruistas; por otro lado, puede originar comportamientos realmente tóxicos donde se expresan opiniones extremas en términos groseros o violentos que pueden ser explotados por una campaña de desinformación. El psicólogo norteamericano John Suler denominó a este fenómeno *efecto de desinhibición online*, y cita seis factores específicos del uso del ciberespacio que contribuyen al mismo²⁸:

²⁸ SULER, John. «The Online Disinhibition Effect», *CyberPsychology & Behavior*, julio de 2004. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/8451443_The_Online_Disinhibition_Effect/link/5552544608aeaaff3befe87d/download (Fecha de consulta: 5/5/2021).

- Anonimato disociativo: estar detrás de una pantalla proporciona una sensación de anonimato que posibilita separar las acciones realizadas en el ciberespacio de las de la vida real.
- Invisibilidad: la certeza de que los interlocutores no los pueden ver relaja a los usuarios y los lleva a realizar acciones que nunca harían en otra situación.
- Solipsismo: forma radical de subjetivismo según la cual solo existe aquello de lo que es consciente el propio yo. En este caso, los usuarios no conocen a los individuos que encuentran en la red y se forman una imagen de ellos basada en sus propios prejuicios y expectativas.
- Asincronismo: Internet es un medio que permite construir y enviar mensajes complejos sin que sea necesario esperar una respuesta inmediata.
- Imaginación disociativa: los usuarios de Internet se liberan de sus complejos y problemas desarrollando personalidades completamente diferentes a la real, creando un mundo paralelo.
- Minimización de la autoridad: este factor tiene un impacto significativo, pues el usuario pierde las referencias del estatus y el poder, considerando que se encuentra en los mismos términos que sus interlocutores, aunque estos sean las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Otro elemento que debemos considerar es la manera en que actualmente se utilizan las redes sociales. Este medio es utilizado según diversas motivaciones, pero en los últimos tiempos ha ganado importancia la tendencia a intercambiar contenidos para obtener una mayor consideración social, pues se supone que, cuanto más se lee o comparte un contenido, mayor es la notoriedad de quien lo publica. Esta búsqueda de la popularidad y por conseguir un mayor número de seguidores es un campo excelente para la difusión de noticias no contrastadas, o completamente falsas. Todo vale para destacar entre los perfiles de una red.

Práctica derivada del ansia de popularidad es la compra de falsos seguidores y de interacciones simuladas²⁹ o el *like-farming*, que consiste en crear un perfil en una red social con contenidos llamativos —dentro de la legalidad— para recopilar el mayor número de interacciones con otros usuarios. El algoritmo aplicado por la red determina

²⁹ «Massive Instagram Click Farm Uncovered», *vpnMentor blog*, 9 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.vpnmentor.com/blog/report-instagram-scam/> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

la popularidad en función del número de *me gusta* y los comentarios que recibe una publicación, y aquella noticia que alcance altas puntuaciones será promocionada y sugerida en los *feeds* de noticias de otros usuarios, incrementando la visibilidad del perfil original. Es una práctica habitual para mejorar la visibilidad de una empresa o la popularidad de una persona. Pero en caso de que la página haya sido creada por un potencial atacante, una vez alcanzado un nivel de popularidad suficientemente alto, se sustituye el contenido inicial por otro que puede incluir anuncios fraudulentos, enlaces a programas maliciosos o, simplemente, información falsa dentro de una campaña de desinformación³⁰.

Los métodos de ciberataque más extendidos actualmente se centran preferentemente en la utilización de las vulnerabilidades psicológicas para comprometer a los componentes de la capa humana de una red. En definitiva, las personas somos el vector de entrada más eficaz, pues no existen parches de *software* para las vulnerabilidades y condicionamientos psicológicos.

Conclusiones

Hemos entrado en un periodo de la historia humana ligado al desarrollo y expansión de las tecnologías de la información, y una de las singularidades de esta época es que ha traído consigo un nuevo dominio para el desarrollo de las actividades: el ciberespacio. Debido a características como la sencillez, rentabilidad y dificultad de atribución, este nuevo ámbito se ha convertido en el preferido por los distintos agentes de la amenaza para llevar a cabo acciones de desinformación y decepción. Y a esta predilección debemos añadir que ciertas peculiaridades de los elementos constitutivos del ciberespacio, en especial las vulnerabilidades de los usuarios, favorecen una mayor difusión de esas acciones de engaño y garantizan su éxito.

Pero no podemos culpar a la tecnología de las consecuencias que genera, estas dependen del uso que las personas hagamos de ella. Lo que han hecho Internet y las plataformas digitales es proporcionarnos nuevas herramientas, de manera que ahora resulta más sencillo hacer pública una información y, a la vez, resulta más difícil mantenerla en el ámbito privado.

³⁰ ARNTZ, Pieter. «Explained: like-farming», *Malwarebytes Labs blog*, 18 de abril de 2019. Disponible en: <https://blog.malwarebytes.com/101/2019/04/explained-like-farming/> (Fecha de consulta: 5/5/2021).

Según análisis realizados sobre la difusión de las noticias falsas, las estrategias de contención de la desinformación deben prestar especial atención a aquellos factores del comportamiento humano que la propician y no limitarse a aspectos técnicos como, por ejemplo, eliminar los sistemas automatizados que operan en las redes sociales. Por ello, comprender las sinergias originadas en la relación entre personas y tecnología tiene importantes consecuencias en el ámbito informativo, resultando fundamental en el desarrollo de estrategias que ayuden a anticipar y prevenir las amenazas cibernéticas emergentes.

Debemos resaltar la paradoja de que, aunque hoy día disponemos de una inaudita cantidad de canales de información, parte de la población conforma sus opiniones sobre los temas más complejos a partir de los mensajes recibidos a través de sus redes de conocidos, convirtiéndose la afinidad con el remitente en garantía de veracidad. Ante este y otros fenómenos que paralizan la reflexión, la principal defensa es la aplicación de algo tan sencillo como el sentido común. Nada mejor que utilizar nuestra capacidad de juicio y análisis, comparando la información y acudiendo a fuentes acreditadas, para comprobar la veracidad de las noticias de fiabilidad desconocida o incierta. Si no lo hacemos, seremos presa fácil del engaño y de las acciones que se basan en él, como la desinformación y la decepción. Por ello, para finalizar, puede que resulte útil citar a un clásico como Baltasar Gracián, que en su día nos recordaba que: «La confianza es madre del descuido».

*Francisco Marín Gutiérrez**

Teniente coronel del Ejército de Tierra
SHAPE, Strategic Employment Directorate



79/2021

25 de junio de 2021

David Corral Hernández*

**Inteligencia artificial en la batalla.
Un guerrero preciso y letal sin
alma ni corazón**

**Inteligencia artificial en la batalla. Un guerrero preciso y letal sin
alma ni corazón**

Resumen:

La evolución tecnológica a lo largo de la historia de la humanidad ha estado muy ligada e impulsada por sus posibilidades militares y por la ventaja que supone liderar esta cara y compleja carrera. Desde la rueda en la antigüedad, que permitió los movimientos de personas y bienes con los que se inició la globalización y que, como pionera de las tecnologías de uso dual, fue la base de los temidos carros de guerra asirios y egipcios, hasta los cohetes que hoy nos llevan al espacio y que fueron pensados para atacar ciudades británicas en la Segunda Guerra Mundial o, poco después, para llevar la destrucción nuclear a cualquier lugar del globo terráqueo, son muchos los ejemplos, grandes los avances y numerosos los usos civiles derivados de estas innovaciones. En nuestros días, obligados por la pandemia y la necesidad de reconstruir una nueva normalidad, las tecnologías punteras se han convertido en el camino a seguir. En ellas las grandes potencias, las principales empresas, las bolsas mundiales o miles de emprendedores están invirtiendo presupuestos millonarios. Dominar el mundo tecnológico que viviremos en breve, con la inteligencia artificial muy presente en él junto al 5 y el 6G, la potencia cuántica o la «nube», es un combate que, aunque parezca imperceptible, se está librando intensamente por actores muy diversos en múltiples escenarios.

Palabras clave:

Inteligencia artificial, algoritmos, sistemas autónomos, EE. UU., China, ONU, 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.

Artificial intelligence in battle. A precise and lethal warrior without heart or soul

Abstract:

The technological evolution throughout the history of mankind has been closely linked to and driven by its military possibilities and the advantage of leading this expensive and complex race. From the wheel in antiquity, which enabled the movement of people and goods that initiated globalization and, as a pioneer of dual-use technologies, was the basis of the feared Assyrian and Egyptian war chariots, to the rockets that today take us into space and were designed to attack British cities in World War II or, shortly afterwards, to bring nuclear destruction to any part of the globe, there are many examples, great advances and numerous civilian uses derived from these innovations. Today, forced by the pandemic and the need to rebuild a new normality, cutting-edge technologies have become the way forward. The major powers, leading companies, world stock exchanges and thousands of entrepreneurs are investing millions of dollars in them. Mastering the technological world, we will soon be living in, with AI very present in it alongside 5G and 6G, quantum power or the 'cloud', is a battle that, although it may seem imperceptible, is being fought intensely by very diverse actors in multiple scenarios.

Keywords:

Artificial intelligence, algorithms, autonomous systems, USA, China, UN, militarization, strategy.

Una bruma imperceptible para la inteligencia artificial

El paso de la pandemia provocada por la COVID-19 ha incrementado el uso y las inversiones relacionadas con tecnologías punteras y transformadoras, con la inteligencia artificial (IA) encabezando la mayoría de las listas. En paralelo el desarrollo de nuevas y sofisticadas herramientas basadas en IA, Deep Learning, Machine Learning..., se está acelerando para aplicaciones relacionadas con la defensa en lo que ya, junto al espacio, parecen ser nuevas carrera armamentísticas mundiales. Sus aplicaciones, directas o en colaboración con otros recursos tecnológicos, son muchas y muy diversas. Van desde la gestión y análisis de datos, la vigilancia y reconocimiento, la alerta de ataques, simulación y entrenamiento, tareas médicas, apoyo logístico, «predecir» conflictos o estallidos de violencia, el engaño y la contrainteligencia o descubrir crímenes de guerra en lugares que nos puedan parecer más inaccesibles hasta, en un paso sin marcha atrás, seleccionar objetivos, destruir y, finalmente, matar.

Según un informe de Naciones Unidas¹, un dron militar turco Kargu-2, operando en modo completamente autónomo, atacó a los soldados del Ejército Nacional Libio del mariscal Jalifa Haftar en 2020 en el que podría clasificarse ya como el primer ataque de una máquina sin supervisión humana contra personas. El Kargu-2, un cuadricóptero kamikaze, procesa imágenes en tiempo real y con sus sistemas de aprendizaje automático busca objetivos de forma autónoma, los apunta y, de manera autónoma, «dispara y olvida» lanzándose contra ellos para «morir» explotando, causando el mayor daño a su objetivo. Max Tegman, profesor e investigador de Machine Learning del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), asegura que, tras este ataque², «la proliferación de robots asesinos ha empezado».

Y con este riesgo creciente, ¿cómo pueden las naciones, sus fuerzas armadas, las organizaciones internacionales y las personas encontrar o definir un marco de actuación o mantenerse por delante de actores ajenos a cualquier regulación? El autor de Jarhead, el estadounidense Anthony Swofford³, afirma que la robotización no facilitará la guerra,

¹ «Letter dated 8 March 2021 from the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011) addressed to the President of the Security Council». United Nations Security Council, 8/3/2021. Disponible en: <https://undocs.org/S/2021/229> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

² Max Tegmark. @tegmark, 30/5/2021. Disponible en: <https://twitter.com/tegmark/status/1399042504071208966> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

³ SWOFFORD, Anthony. «Why remote war is bad», *MIT Technology Review*, 10/11/2019. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2019/10/10/132262/why-remote-war-is-bad-war/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

sino que la empeorará. El veterano marine afirma que la tecnología hace que sea más fácil y amable pero que, al mismo tiempo, cambiará también peligrosamente su naturaleza. A diferencia de los combatientes humanos, más allá de su precisión o su empleo para reducir bajas y costes, los sistemas automáticos y autónomos no sufren ni miedo, ni fatiga, ni estrés, ni se ven afectados por las dudas o por sentimientos como la rabia o la venganza.

El coronel del Ejército de Tierra Francisco Rubio Damián explica en su último libro, *La guerra de los robots*⁴, cómo cambiarán los conflictos en este siglo XXI. El autor considera que nos encontramos en un acelerado proceso de automatización de la guerra que se traducirá en que los conflictos armados no desaparecerán, serán diferentes. Las particularidades que los definirán son que la superioridad tecnológica es la gran ventaja estratégica del siglo XXI, que automatizar la guerra es barato y asequible, que la tecnología de doble uso (militar y civil) ya está disponible, que automatizar la guerra es rentable y que, para las actuales sociedades, indiferentes, la guerra a distancia es un espectáculo. Este cambio sustancial en los conflictos armados se caracterizará por ser habitual por su facilidad y coste, por el poco o nulo desgaste popular, por tener fronteras difusas, por la creciente privatización con la llegada de nuevos actores no estatales y por la preservación de fuerzas convencionales para reducir el coste humano y material «en medio de una carrera armamentista en la que las potencias militares se están disputando el dominio tecnológico mundial... En ella la clave está en determinar si es bueno “confiar” en los robots hasta el punto de delegar en ellos la decisión sobre la vida o la muerte de una persona».

Ángel Gómez de Ágreda, coronel del Ejército del Aire y autor del libro *Mundo Orwell. Manual de supervivencia para un mundo hiperconectado*, cree que no estamos hablando de «una guerra nueva, ni es más o menos violenta por el hecho de que las máquinas la ejecuten o ayuden a hacerlo. La guerra es un fenómeno humano y son los hombres los que la llevan a cabo. Tampoco es un mero cambio de herramientas, de armas con las que pelear. La guerra es un acto político y social que muta con la política y la sociedad que la llevan a término. La tecnología permite adaptar los instrumentos a las necesidades de la guerra, pero también condiciona el entorno social que da lugar a la misma. Entender

⁴ «El coronel Francisco Rubio Damián presenta su último libro, *La guerra de los robots*», *Jacetania Express*, 10/04/2021). Disponible en: <https://jacetaniaexpress.com/el-coronel-francisco-rubio-damian-presenta-su-ultimo-libro-la-guerra-de-los-robots/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

la guerra implica entender a la sociedad que la hace. La inteligencia artificial cambia ambas y lo hace a un ritmo exponencial»⁵.

Una potencia que ya marca el paso: China

Hablar de China seguramente tenga un antes y un después marcado por la llegada de la pandemia y toda la devastación que ha causado a su paso el coronavirus. En un mundo consumido y fatigado después de más de un año de la COVID-19, la potencia comunista se ha visto obligada a un protagonismo inesperado o a que mitos y verdades, a veces opacos, ya sean realidades... como su poder y recursos.

Las primeras noticias de la aparición del virus llegaron desde la ciudad de Wuhan, en China, el 31 de diciembre de 2019. Desde entonces, la infección se extendió sin entender de fronteras, asolando países de todo el mundo. A mediados de mayo de este año, según datos del COVID-19 Dashboard del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) de la universidad estadounidense Johns Hopkins (JHU)⁶, en el mundo se habían registrado 162 644 373 casos, de los que 3 372 019 fueron personas fallecidas. Por comparar, en este periodo los casos en Estados Unidos han sido más de 33 millones, con cerca de 600 000 fallecidos; o más de 26 millones y de 300 000 muertos en India, mientras que, en China, similar en potencia a la primera y en población a la segunda, el coronavirus ha dejado poco más de 100 000 casos de contagio y cerca de 5000 fallecidos. Las causas, reales o no, para explicar esta disparidad de cifras no son pocas, como no es poco el debate sobre ellas o sobre las medidas tomadas por Pekín, pero sí que hay un factor que ha sido determinante: la apuesta decidida por la tecnología.

Ya no es extraño hablar de China y de sus superpobladas ciudades o futuros *hubs* de ciudades de arquitectura futurista, conectadas por 5G, o en breve por 6G, de una potencia cuántica, de una carrera espacial que en pocas décadas ha pasado de copiar naves soviéticas a tener su propia estación espacial, o de sondas que llevan su huella a la Luna y Marte, de ser líder en patentes internacionales o de que su economía, en medio

⁵ *Usos militares de la inteligencia artificial, la automatización y la robótica (IAA&R)*, IEEE, 1/4/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEEET04-2019InteligenciaRobotica.pdf (Fecha de consulta: 1/6/2021).

⁶ COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Disponible en: <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (Fecha de consulta: 15/5/2021).

de un mundo convulso, ya representa el 18,8 % del PIB mundial en términos de paridad del poder adquisitivo frente al 15,1 % de EE. UU., y que, mientras otras naciones sufren severas crisis y fragilidad, su crecimiento del PIB es del 18,3 % respecto al mismo periodo del año anterior. Además, frente a la meta de crecimiento fijada por la segunda economía del mundo para este año de al menos un 6 %, el Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula que China logrará un aumento del 8,4 %⁷ y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU⁸ ha revisado al alza el crecimiento económico mundial como resultado de fuertes repuntes en China, favoreciendo que la economía mundial pueda crecer en 2021 un 5,4 % en lugar del 4,7 % previsto a comienzos de año.

Llegar a esta posición privilegiada en la que es una muy disputada carrera tecnológica con EE. UU., y con la UE como espectador de la contienda, tiene su base en las políticas y estrategias recogidas, principalmente, en los planes de desarrollo quinquenales de la República Popular de China. El último presentado, el decimocuarto⁹, destaca por buscar la autosuficiencia y el fin a la dependencia tecnológica de EE. UU., muy crítica durante la Administración Trump y sus restricciones a las grandes corporaciones como Huawei, y por su énfasis en las tecnologías avanzadas y la innovación. En él se recogen siete áreas estratégicas para la «seguridad nacional y la mejora total» por objetivos e inversiones. Son la inteligencia artificial, la computación cuántica, las redes 5G y las bases para la generación 6G, los semiconductores, la neurociencia, la biotecnología y la investigación genética o la exploración espacial y marítima.

En su documento de estrategia *Made in China 2025*¹⁰, publicado en 2015, el Partido Comunista Chino proyecta que el país sea líder mundial en tecnologías clave de última generación, como es el caso de la IA, a la que se considera como crucial para la «seguridad nacional y el desarrollo general». Para alcanzar este objetivo y desarrollar su

⁷ «IMF projects China's economy will grow by 8.4% in 2021». CGTN, 6/4/2021. Disponible en: <https://news.cgtn.com/news/2021-04-06/IMF-projects-China-s-economy-to-grow-by-8-4-pct-in-2021-ZfckTLcci4/index.html> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

⁸ «World Economic Situation and Prospects as of mid-2021». Department of Economic and Social Affairs United Nations, 11/5/2021. Disponible en: <https://www.un.org/en/desa/world-economic-situation-and-prospects-mid-2021> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

⁹ «China aborda su 'XIV Plan Quinquenal'», ICEX, 1/10/2020. Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/china-plan-quinquenal-new2020863677.html?idPais=CN>. (Fecha de consulta: 1/6/2021).

¹⁰ TALIN, Benjamin. «Gran Estrategia de China – «Made in China 2025» (MIC25)», *More Than Digital*, 14/1/2021. Disponible en: <https://morethandigital.info/es/gran-estrategia-de-china-made-in-china-2025-mic25/>. (Fecha de consulta: 1/6/2021).

propio ecosistema tecnológico, industrial y de educación, se incrementará hasta 2025 la inversión en investigación y desarrollo una media anual superior al 7 %. Al mismo tiempo se están implementando medidas proteccionistas, subvenciones y transferencia de tecnología extranjera. Este esfuerzo económico debe sentar las bases para ser el principal centro de innovación mundial en IA llegando 2030 y cumplir con los Objetivos a Largo Plazo hasta el año 2035¹¹, con los que el país espera tener «avances significativos en tecnologías de vanguardia y estar entre las naciones más innovadoras del mundo».

Entre los objetivos específicos, además de situar a sus instituciones, fuerzas armadas y empresas a la cabeza de la carrera y superar a sus rivales tecnológicamente, también se encuentra la pretensión de fomentar un nuevo liderazgo, cuestión en la que es clave la seguridad nacional y una aplicación polémica de la IA, la vigilancia a gran escala. Pekín, que apoya la prohibición del uso de estas armas, aunque no su desarrollo o producción¹², planea integrar la inteligencia artificial en distintos sistemas militares y ya la explota, muy ampliamente, para la vigilancia y «control» de las personas a través del reconocimiento facial y el uso de cámaras colocadas en infinidad de lugares, unas tecnologías de vigilancia cada vez más maduras, asequibles y ubicuas. Más allá del uso «interno» que quieran dar las autoridades, el disponer de grandes bases de datos de rostros, localizaciones, de voces identificadas, etc. supone una gran ventaja en el acopio y análisis de inteligencia o en contar con capacidades extraordinarias en campañas de desinformación, guerra híbrida o ciberataques.

EE. UU. no quiere perder músculo... ni cerebro

Estados Unidos, al igual que otras grandes potencias militares y naciones aliadas, utiliza desde hace décadas tecnologías «autónomas» para asistir a sus fuerzas armadas en distintas actividades y escenarios, como los sistemas de navegación o la munición «inteligente». Mantener esta ventaja tecnológica y militar es, para Washington, pilar fundamental de su hegemonía mundial y de su poder de disuasión. En un momento en el que China es considerada como un riesgo para la economía y la seguridad

¹¹ «China presenta la versión final del XIV Plan Quinquenal y los Objetivos a Largo Plazo para 2035». *Pueblo en Línea*, 15/3/2021. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2021/0315/c31620-9828970.html> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

¹² «Campaign to Stop Killer Robots», 25/10/2019. Disponible en: https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2019/10/KRC_CountryViews_25Oct2019rev.pdf (Fecha de consulta: 1/6/2021).

estadounidenses, el presidente Joe Biden, en uno de los escasos puntos de coincidencia con Donald Trump, ha asegurado que mantendrá la presión sobre la potencia comunista que inició su predecesor en la Casa Blanca. Para ello basará las relaciones bilaterales en un claro choque de valores que enfrenta a la democracia con la autocracia. En la lucha por el poder en el orden digital mundial «tenemos un gran interés en asegurarnos de que las tecno-democracias se unan de forma más eficaz para que seamos nosotros los que demos forma a normas y reglas», dijo el secretario de Estado Antony Blinken en su discurso de toma de posesión¹³.

Pese al paso del coronavirus y los daños económicos que ha causado, las inversiones en materia militar, según el último informe del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI)¹⁴, aumentaron mundialmente en 2020 un 2,6 % hasta los 1981 billones de dólares (unos 1650 billones de euros) en 2020. Pekín, que va en progreso continuo desde hace más de 25 años, ha destinado una cifra estimada de 252 000 millones de dólares, el 13 % del total global. Aunque el incremento es muy notable, sigue aún muy alejada de Estados Unidos, que en 2020 aumentó su gasto por tercer año consecutivo y se sitúa con el 39 % del gasto total, dejando muy atrás a sus aliados y a cualquier rival, como China, cuestión que la Administración Biden quiere que continúe siendo así.

En palabras del secretario de Defensa, Lloyd J. Austin, «la piedra angular de la defensa de Estados Unidos sigue siendo la disuasión, asegurando que nuestros adversarios comprendan la insensatez de un conflicto abierto»¹⁵. En un discurso pronunciado en Hawái, Austin utilizó el término *disuasión integrada* para definir el enfoque moderno del Pentágono en materia de defensa, en el que, a las capacidades existentes en la actualidad, se sumarán «otras nuevas» que ahora abarcarán múltiples ámbitos, «todos los cuales deben dominarse para garantizar nuestra seguridad en el siglo XXI». «No podemos predecir el futuro», ha dicho el jefe del Pentágono, «lo que necesitamos es la combinación adecuada de tecnología, conceptos operativos y capacidades, todo ello

¹³ «Biden secretary of state nominee Antony Blinken's opening statement», *CNN*, 19/1/2021. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2021/01/19/politics/blinken-opening-statement/index.html> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

¹⁴ *SIPRI Year Book 2020*. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2.pdf (Fecha de consulta: 1/6/2021).

¹⁵ Defense Secretary Says 'Integrated Deterrence' Is Cornerstone of U.S. Defense. U.S. Department of Defense, C. Todd Lopez, 30/3/2021. Disponible en: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2592149/defense-secretary-says-integrated-deterrence-is-cornerstone-of-us-defense/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

entretejido y conectado en red de forma tan creíble, flexible y formidable que haga dudar a cualquier adversario. Tenemos que crear ventajas para nosotros y dilemas para ellos».

El presidente de la Comisión de Seguridad Nacional de Estados Unidos sobre Inteligencia Artificial, Eric Schmidt, ha comentado el reciente informe final y sus recomendaciones al presidente y al Congreso¹⁶, asegurando que «Estados Unidos no está preparado para defenderse o competir en la era de la IA» y que China está solo unos años por detrás en el desarrollo de tecnologías de inteligencia artificial. En la actualidad, cuando «todas las naciones están luchando para desarrollar las mismas fortalezas tecnológicas», «no podremos defendernos de las amenazas habilitadas por la IA sin capacidades ubicuas de IA y nuevos paradigmas de lucha bélica». Solicitan, como medida que contrarreste el auge, poder e influencia de Pekín, inversiones de miles de millones de dólares para «en última instancia, reducir o eliminar la capacidad de China de utilizar la coerción» y recuerdan, a través de los dieciséis capítulos del informe, que la seguridad nacional depende de la ventaja militar y que esta se logra con el dominio tecnológico, en concreto la IA. La comisión, formada por el Congreso en 2018 con la participación de grandes figuras de empresas tecnológicas, académicos y el ámbito militar, afirma que «no es ningún secreto que los rivales militares de Estados Unidos están integrando conceptos y plataformas de IA para desafiar la ventaja tecnológica de Estados Unidos», o que, como ya es notorio, se está utilizando la IA en ataques de desinformación y «se utilizará en la búsqueda del poder». Sostienen, como una de sus conclusiones, que «temen que las herramientas de IA sean armas de primer recurso en futuros conflictos», y advierten que podrá ser aprovechadas por «Estados, terroristas y criminales para fabricar armas inteligentes».

En la última conferencia de la Asociación Industrial de Defensa Nacional, el teniente general Michael Groen¹⁷, jefe del Centro Conjunto de Inteligencia Artificial del Pentágono, alertó que los avances de China suponen «para un marine, un peligro cercano». Durante su intervención ante miembros de la industria, afirmó que las Fuerzas Armadas estadounidenses deben ampliar e integrar el uso de la inteligencia artificial en sus actividades y operaciones, «un paso en la dirección correcta» que permita una

¹⁶ *The Final Report*, National Security Commission on Artificial Intelligence (NSCAI). Disponible en: <https://reports.nscai.gov/final-report/table-of-contents/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

¹⁷ TUCKER, Patrick. «China Is 'Danger Close' to US in AI Race, DOD AI Chief Says», *Defense One*, 23/3/2021. Disponible en: <https://www.defenseone.com/technology/2021/03/china-danger-close-us-ai-race-dod-ai-chief-says/172872/>. (Fecha de consulta: 1/6/2021).

transformación global y rápida, o quedarse atrás frente a los adversarios. Los principios éticos para el uso de la IA, adoptados por el Departamento de Defensa a comienzos de 2020, también estuvieron en escena y Groen destacó los «pasos intencionados para minimizar el sesgo involuntario en las capacidades de IA para evitar consecuencias no deseadas».

El Departamento de Defensa publicó en noviembre de 2012 una política sobre armas autónomas. En ella se recoge que los sistemas de armas autónomas deben ser supervisados por personas, pero esto no significa que los militares tengan que tomar todas las decisiones¹⁸. Durante una presentación en la Academia Militar de los Estados Unidos, el general John Michael «Mike» Murray, primer comandante del United States Army Futures Command (AFC), declaró¹⁹ que los nuevos sistemas autónomos de armas obligarán a los planificadores militares, a los responsables políticos y a la sociedad a reflexionar sobre si una persona tiene capacidad y debe tomar todas las decisiones sobre el uso de fuerza letal, incluso si es necesario que un humano participe en el proceso.

Las pruebas de automatización en distintos sistemas militares no son ni escasas ni recientes y demuestran el creciente interés del Pentágono por conocer las posibilidades tecnológicas y la realidad de las armas autónomas o el potencial, respecto a los profesionales humanos, a la hora de tomar decisiones en situaciones complejas, en escenarios críticos o de gran carga de trabajo. El Ejército de EE. UU. destinó en 2019 una partida de 72 millones de dólares para²⁰ «investigar y descubrir capacidades que mejoren significativamente la eficacia de las misiones en todo el Ejército al mejorar a los soldados, optimizar las operaciones, aumentar la preparación y reducir las bajas». En 2020, experimentados pilotos de F-16 fueron derrotados en un combate simulado. Apenas un año después ha alzado el vuelo Skyborg²¹, el cerebro autónomo de los aviones de combate de las próximas décadas que «detecta posibles amenazas aéreas y terrestres, determina su proximidad, analiza el peligro inminente e identifica las

¹⁸ Disponible en: esd.whs.mil/portals/54/documents/dd/issuances/dodd/300009p.pdf (Fecha de consulta: 1/6/2021)

¹⁹ KNIGHT, Will. «The Pentagon Inches Toward Letting AI Control Weapons», *Wired*, 10/5/2021. Disponible en: <https://www.wired.com/story/pentagon-inches-toward-letting-ai-control-weapons/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

²⁰ «Battlefield artificial intelligence gets \$72M Army investment», U.S. Army, 12/3/2019. Disponible en: https://www.army.mil/article/218354/battlefield_artificial_intelligence_gets_72m_army_investment (Fecha de consulta: 1/6/2021).

²¹ «Skyborg», AFRL. Disponible en: <https://afresearchlab.com/technology/vanguards/successstories/skyborg> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

opciones más adecuadas para atacar o esquivar aviones enemigos», realizando maniobras inconcebibles para un piloto.

Recopilación y análisis de inteligencia es otra oportunidad en la que se están aplicando los avances tecnológicos, ya sea para procesar grandes cantidades de información o generar análisis con elevada precisión o velocidad, como para mantener la brecha tecnológica y de conocimiento con los posibles adversarios y hacer frente a la guerra híbrida o los ataques de desinformación, caso de los supuestamente lanzados por Rusia y sus «fábricas de *trolls*».

En la última estrategia²² estadounidense de IA se definen seis pilares clave: priorizar la investigación y el desarrollo; fortalecer la infraestructura de investigación; promover la confianza mediante normas técnicas y gobernanza; formar especialistas; promover el compromiso internacional y aprovechar la IA fiable para el Gobierno y la seguridad nacional, tanto con componentes ofensivos como defensivos. Los vertiginosos avances en IA prometen significativos cambios en los equilibrios de poder, «campos de batalla» y alianzas internacionales. Combinando esfuerzos, Estados Unidos y sus aliados pueden superar ampliamente a China, reducir la interdependencia y coordinar políticas para que Pekín no tenga acceso, control o superioridad con las tecnologías que podrían convertirla en el nuevo líder mundial económico y militar.

La Administración de Biden trabaja reuniendo a países aliados y amigos para trabajar conjuntamente en tecnología y adelantarse a China tanto en materia industrial, de patentes como de defensa. El Centro Conjunto de Inteligencia Artificial del Departamento de Defensa mantiene ya encuentros internacionales, como el Partnership for Defense, con el propósito de lograr un foro habitual en el que compartir y debatir lecciones aprendidas, desafíos, políticas, mejores prácticas o principios éticos, entre múltiples cuestiones. Tras la reunión inaugural del PfD, en la que participaron Australia, Canadá, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Israel, Japón, Noruega, Corea del Sur, Suecia y Reino Unido, Stephanie Culberson, jefa de Política Internacional de Inteligencia Artificial de la JAIC, afirmó que «juntos podemos comprometernos con el diseño, el desarrollo y el uso de la IA responsable en defensa, fortaleciendo en última instancia nuestra cooperación y mejorando la interoperabilidad de nuestras fuerzas armadas».

²² «National AI Initiative», NAIIO. Disponible en <https://www.ai.gov/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

Marco histórico y evidente de colaboración de EE. UU. con sus aliados militares es la OTAN. «Nos necesitamos más que nunca. Ningún país o continente por sí solo puede competir en esta era de competencia entre grandes potencias», ha afirmado en una entrevista el secretario general adjunto de la organización, Mircea Geoană. La Alianza quiere contar con una estrategia común de IA, a la que ha identificado como una tecnología clave²³ necesaria para mantener su ventaja sobre los adversarios, que englobe posiciones, gastos y políticas de uso dispares, desde Estados Unidos o Reino Unido a países que quieren un tratado internacional sobre estas tecnologías y un uso ético de las mismas, como es Alemania, o Francia y Holanda, que, a diferencia de la mayoría de sus vecinos, sí que tratan los aspectos militares y de defensa en sus respectivas estrategias nacionales de IA.

El texto debe establecer unas normas básicas comunes para su uso y garantizar la ventaja de la OTAN en tecnologías emergentes y disruptivas, o EDT²⁴, entre las que el armamento autónomo y el basado en la IA son fundamentales. Según David van Weel, secretario general adjunto de la OTAN para desafíos de seguridad emergentes, se identificará cómo operar los sistemas de IA de forma responsable, se definirán diferentes usos de la tecnología en el sector militar y se proporcionará una «plataforma para que los aliados prueben su IA para ver si está a la altura de los estándares de la OTAN». Además, también se establecerá en la estrategia las directrices éticas sobre IA en aplicaciones de defensa y su control, responsabilidad, rendición de cuentas, etc., como por ejemplo que una persona sea siempre responsable de las acciones y consecuencias del uso de estos sistemas, o que siempre se tenga disponible un botón de «apagado» para desactivarlos cuando crea que es conveniente.

Un espectador llamado UE

Europa, como conjunto o país a país, mantiene históricamente una excesiva dependencia de proveedores de tecnología extranjera, teniendo en el despliegue de redes 5G y la empresa china Huawei un ejemplo claro. Aunque son muchas las políticas

²³ NATO 2030: *United for a New Era*, NATO, 25/11/2020. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (Fecha de consulta: 1/6/2021).

²⁴ MACHI, Vivienne. «Artificial intelligence leads NATO's new strategy for emerging and disruptive tech», C4ISRNET, 14/4/2021. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2021/03/14/artificial-intelligence-leads-natos-new-strategy-for-emerging-and-disruptive-tech/> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

y muchas las concentraciones industriales en distintos sectores llevadas a cabo en Europa, como el de defensa, sigue siendo elevado el riesgo de sufrir interferencias y presiones económicas, diplomáticas y políticas desde fuera de nuestras fronteras o de quedar fuera de cualquier carrera por la falta de acuerdos, políticas comunes y presupuestos adecuados. Bruselas intenta preservar la soberanía, real y digital, de los ciudadanos, empresas e instituciones para determinar su propio destino y una manera particular «de ser», ética y responsable, en un entorno mundial dominado por EE. UU. y China y sus intereses.

Sobre el uso de la IA, la Comisión Europea ha presentado recientemente un reglamento²⁵, que debe ser negociado y aprobado tanto por los Estados miembros y por la Eurocámara, en el que han quedado planteados cuatro niveles de riesgo. En el máximo se encuentra el «riesgo inaceptable», y se aplica a aquellos sistemas considerados una «amenaza para la seguridad, los medios de vida y los derechos de las personas» que serán prohibidos, como los que manipulen el comportamiento humano, inciten a la violencia o sirvan para crear una «puntuación social» similar a la planteada en China. Por debajo, en orden descendente, se encuentran «alto riesgo», «riesgo limitado» y «riesgo mínimo», estando muchos de ellos sujetos al cumplimiento de requisitos estrictos como el análisis de riesgos, trazabilidad de resultados, supervisión humana o un alto nivel de robustez, entre otros.

El uso en la UE de sistemas y aplicaciones de vigilancia biométrica masiva se plantea muy limitado, prohibidos directamente los de «vigilancia indiscriminada» de forma masiva, y la aplicación militar de la IA no ha quedado recogida en la normativa, pero sí que la Comisión encuentra en esta tecnología un gran aliado para reforzar las ciberdefensas. En el documento, elaborado por un grupo de expertos, se hace un llamamiento a sus aliados más cercanos, Estados Unidos a la cabeza, para que se sumen a la propuesta en la que podría ser el origen de una norma mundial.

Margrethe Vestager, comisaria europea de Competencia y vicepresidenta ejecutiva para una Europa preparada para la era digital, ha declarado que «en lo que respecta a la inteligencia artificial, la confianza es una necesidad, no un bien que se pueda tener. Con estas normas históricas, la UE encabeza el desarrollo de nuevas normas mundiales para

²⁵ *Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence*, European Commission, 21/3/2021. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

garantizar la confianza en la IA. Al establecer las normas, podemos allanar el camino hacia una tecnología ética en todo el mundo y garantizar que la UE siga siendo competitiva. Preparadas para el futuro y favorables a la innovación, nuestras normas intervendrán donde sea estrictamente necesario: cuando estén en juego la seguridad y los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE».

¿Bueno, bonito y barato? Pero...

Que la IA es una tecnología fundamental en la definición y construcción de la nueva normalidad, que es clave en la Industria 4.0, que traerá enormes avances y beneficios globales en sanidad, educación, sostenibilidad, desarrollo económico, etc., son todas ellas afirmaciones evidentes. Que la carrera por adoptarla supondrá importantes ventajas económicas, políticas y estratégicas a quienes la lideren, también lo es, como que sus implicaciones sociales y éticas, o que la responsabilidad de su uso, civil o militar, en un escenario de proliferación indiscriminada por cualquier tipo de actor necesita más que un simple debate de ideas en el que se pretenda, con la mejor de las voluntades, hablar de una IA responsable y segura en beneficio de la humanidad.

La posibilidad de una acelerada militarización de la IA por su falta de regulación internacional, por las ventajas y superioridad que proporciona frente a adversarios no tan avanzados, por su menor coste respecto a los sistemas convencionales, por intereses políticos o industriales, por la llegada de empresas privadas que asuman actividades y responsabilidades en manos de Gobiernos, por resultados teóricamente más efectivos, precisos y rápidos..., son cuestiones tan reales y tan necesitadas de respuestas, o un marco mínimo de gobernanza y acción, como que todas estas tecnologías puedan ser usadas ampliamente y sin control por todo tipo de «entes» hostiles, que puedan ser el recurso rápido y expeditivo para resolver disputas relegando algo tan humano como el diálogo y la diplomacia; o que, sencillamente, las máquinas puedan ser hackeadas; o que, sencillamente, no son perfectas. Al igual que los coches, electrodomésticos, ordenadores... sufren averías mecánicas, de software, de conexión, etc., y si esto sucede, actuando autónomamente, ¿quién es responsable de todos los estragos que incontroladamente puedan causar entre enemigos, amigos, civiles, etc.? O también se podría preguntar a algún jurista o institución oficial internacional reconocida si es posible garantizar la capacidad de las armas autónomas para cumplir plenamente y con

seguridad los requisitos del derecho internacional humanitario. ¿Pueden por sí mismas determinar si una persona es civil o combatiente por el principio de distinción? ¿Si una acción militar cumple o no el principio de proporcionalidad? ¿Tendría suficiente juicio propio para decidir el principio de necesidad? ¿O puede y debe una máquina, por sí misma y sin supervisión, decidir sobre la vida y la muerte de un ser humano?

El 25 de septiembre de 2018, el secretario general de la ONU, António Guterres²⁶, manifestó a la Asamblea General su preocupación por la utilización de la inteligencia artificial para desarrollar sistemas de armas afirmando, literalmente, que «para mí hay un mensaje muy claro: las máquinas que tienen el poder y la discreción de quitar vidas humanas son políticamente inaceptables, son moralmente repugnantes y deberían ser prohibidas por el derecho internacional».

En 2019, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Centro Stimson y el Centro Stanley pusieron en marcha un taller y generaron documentación²⁷ para fomentar el debate abierto entre Estados, académicos o la industria, entre otros, sobre las implicaciones de la IA para la paz y la seguridad. UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, está trabajando en un instrumento normativo mundial sobre la ética de la IA con la esperanza de que sus principios se conviertan en las reglas de la gobernanza a nivel global. Pero, a pesar de estos esfuerzos y de los que llevan a cabo organizaciones como Global AI Action Alliance (GAIA), OECD AI Observatory, Council of Europe (CAHAI), Global Partnership on AI (GPAI) o Partnership on AI (PAI), entre otras, hasta el momento no se ha conseguido prohibir las armas autónomas letales y son muchos los especialistas y científicos que no quieren que sus avances, conocimientos o experiencia sirvan para matar y no para beneficiar a la humanidad.

Impactos positivos en conflictos los hay y en la ONU ya se trabaja con IA en zonas de guerra. La organización está aplicando nuevas tecnologías como la IA, nuevos métodos y nuevas formas de pensar en sus trabajos de observación y mantenimiento de la paz.

²⁶ «Remarks at “Web Summit”», António Guterres, United Nations Secretary-General, 5/11/2018. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-11-05/remarks-web-summit> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

²⁷ «The Militarization of Artificial Intelligence», United Nations, 1/8/2019. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-11-05/remarks-web-summit> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

Con la empresa Remesh²⁸ se ha iniciado una colaboración para utilizar sus soluciones de IA en la negociación de acuerdos de paz en Yemen y Libia, reduciendo los plazos, coste y el tradicional despliegue del personal de la Oficina de Asuntos de Consolidación de la Paz de la ONU, cuyo trabajo sobre el terreno tarda meses en completarse.

Quizá este pueda ser un mínimo punto de partida, algoritmos que aseguren y favorezcan algo tan necesario en nuestro mundo como son los derechos humanos, fundamentalmente el derecho a la vida, y no la automatización indiscriminada e incontrolada de la destrucción y la muerte.

*David Corral Hernández**

Periodista RTVE

²⁸ «Innovation», Political and Peacebuilding Affairs, United Nations. Disponible en: <https://dppa.un.org/en/innovation#:~:text=In%20January%202020%2C%20the%20Department,in%20conflict%20prevention%2C%20mediation%20and> (Fecha de consulta: 1/6/2021).

80/2021

28 de junio de 2021

*Luis V. Pérez Gil**

La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable

La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable

Resumen:

Las grandes potencias han vuelto a una etapa de competencia por el poder y la influencia. Con una potencia revolucionaria que aspira a cambiar la distribución del poder internacional y un hegemon imperfecto que hace lo necesario para evitarlo, las relaciones internacionales se complican y se imponen las políticas del equilibrio de poder. En este escenario, la Unión Europea solo ofrece paz y seguridad a través de las relaciones comerciales, la cooperación al desarrollo y la promoción de unos valores europeos que no todos comparten y otros no aceptan. Escaso bagaje cuando lo que está en liza es la supremacía mundial.

Palabras clave:

Unión Europea, grandes potencias, sistema internacional, regímenes de seguridad.

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

The European Political Union and the Great Powers in a complex and unstable international system

Abstract:

The Great Powers of the international system have returned to a new stage of competition for power and influence. With a revolutionary power that aspires to change the distribution of international power and an imperfect hegemon that will do what is necessary to prevent it, international relations are complicated and the policies of the balance of power are imposed, if what you want is to avoid conflict. In this scenario, the European Union only offers peace and security through trade relations, development cooperation and the promotion of European values that not everyone is interested in, and even less, they accept. Little contribution when world supremacy is at stake.

Keywords:

European Union, great powers, international system, security regimes.

Introducción

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (UE), aprobada el 28 de junio de 2016¹, apareció en un contexto de creciente deterioro institucional, interno e internacional. En primer lugar, el referéndum y el posterior anuncio del Gobierno británico de sacar a su país del sistema comunitario provocó una crisis interna en el proyecto político europeo, cuyos efectos están todavía por verse en toda su dimensión.

En segundo lugar, el presidente Trump, que tomó posesión en enero de 2017, impuso una agenda revisionista de las relaciones transatlánticas sobre la base de la existencia de un enorme desequilibrio en la contribución a la seguridad colectiva entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, lo que ya había sido puesto de manifiesto por las dos Administraciones presidenciales que le precedieron. Es preciso tener en cuenta, *a priori*, que este régimen heredado de la Guerra Fría ya no responde a sus intereses de seguridad y, por tanto, los responsables de la política exterior de Washington se muestran cada vez más exigentes con sus aliados, europeos y no europeos, en términos de contribución a la seguridad común.

En tercer lugar, están los retos que plantean las potencias competidoras del sistema internacional globalizado: por un lado, Rusia, en pleno proceso de recuperación de espacios de influencia tradicionales y con una fuerte penetración en áreas alejadas; y, por otro lado, la China comunista, que bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping está resuelta a desempeñar un papel protagonista en los grandes asuntos mundiales, desarrollando una política exterior dinámica que trata de ganar aliados mientras prepara a sus Fuerzas Armadas para combatir y ganar guerras.

Integración y Unión Política Europea en un sistema internacional complejo

En 2010, la UE tuvo que hacer frente a la primera crisis de la moneda común, el euro, que puso en peligro las bases del proyecto europeo y que, a la postre, abrió la puerta para que se produjeran avances sustanciales hacia la Unión Política Europea². El

¹ Documento disponible en https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf (Consultado: 15/5/2021).

² Véase nuestra aportación en PÉREZ GIL, L. «La gestión de la crisis financiera por el directorio europeo: la carrera hacia la unión política europea». En: Bravo Villalobos (comp.), *Tensiones en Europa. Desafíos*

acuerdo de las dos grandes potencias de la UE, puesto de manifiesto en una serie de declaraciones conjuntas de la canciller Merkel y del presidente Sarkozy, demostraron el firme compromiso del directorio europeo con el mantenimiento del proyecto de integración comunitario y, al mismo tiempo, sentaron las bases para los avances políticos que vendrían poco después. Alemania y Francia percibieron que lo que estaba en juego era tanto la supervivencia de la UE como la propia soberanía de los Estados miembros en un sistema internacional con varias grandes potencias. Por ello, ambos dirigentes declararon que el «euro formaba parte del interés nacional» de sus respectivos países³, una elocuente declaración basada en los postulados del realismo político para un proyecto que ha estado siempre a caballo entre la cooperación intergubernamental y el multilateralismo institucionalizado, fundamento de unas nuevas organizaciones internacionales que se dieron en llamar *supranacionales*.

Pero la actuación de Alemania y Francia puso también de manifiesto que, cuando llegan las crisis institucionales, quienes toman las riendas de las decisiones son los Estados miembros, porque son los depositarios del poder para crear, modificar o extinguir las organizaciones internacionales⁴. Gracias a esta resolución basada en los intereses nacionales de los Estados miembros, la Unión Económica y Monetaria (UEM o Eurozona) pudo superar su primera crisis desintegradora con éxito, crisis provocada por elementos externos, como declararon Merkel y Sarkozy en el Foro Económico Mundial de Davos del 26 al 30 de enero de 2011. La solución propuesta por el directorio europeo fue más integración política.

Pero ¿dónde se podía producir esta integración? Pues en la parte del entramado institucional en la que era posible avanzar sin oposición política: en la UEM, porque de ella no formaba parte el Reino Unido, por decisión propia⁵. De este modo, en un extraordinario caso de falta de visión política, que continuaría acrecentándose, Londres

para la integración. Santiago de Chile: Comisión Europea/Universidad de Concepción/RIL Editores 2013, pp. 23-40.

³ Nuestra contribución en «El directorio europeo se impone», *Derecho y Política Internacional*, enero de 2011. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2011/01/el-directorio-europeo-se-impone.html> (Consultado: 15/5/2021).

⁴ Véase el desarrollo teórico de ARROYO LARA, E. «Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales», *Revista de Instituciones Europeas*, 3/1986, pp. 413-432.

⁵ En el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 4 de febrero de 2011, Merkel declaró que «no solo vamos a defender el euro como moneda, sino también como proyecto político», y Sarkozy enfatizó que «el eje entre Alemania y Francia es extremadamente fuerte» y esta fortaleza se extendía al mantenimiento de la Eurozona como proyecto político diferenciado dentro de la UE. Disponible en: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings.aspx?lang=es> (Consultado: 15/5/2021).

quedó fuera del ámbito de decisión política europea. Las decisiones sobre el mantenimiento del euro frente a los ataques externos, incluida la Unión Bancaria, implicaban la cesión creciente de competencias estatales a la UEM con fundamento en la teoría de los poderes implícitos⁶. Se trataba de la transformación compleja en una organización internacional integrada dentro de la UE, con características fuertemente supranacionales y que coexiste con su gemela, la UE, supranacional orgánica — Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia— e intergubernamental en todo lo no transferido, y regida políticamente por el directorio francoalemán.

Es evidente que esto no era aceptable para el Reino Unido, que hasta ese momento había disfrutado de un derecho de veto no reconocido institucionalmente, pero sí ejercido de forma persistente frente a las decisiones políticas que podían implicar un retroceso del poder del Estado frente a la estructura comunitaria. Los dirigentes de la política exterior británica vieron el peligro que se cernía sobre su autonomía jurídica y en una de las decisiones más controvertidas que pudo adoptar un líder británico, el primer ministro Cameron convocó un referéndum el 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido que, a la postre, iba a suponer la primera retirada de un país miembro de la UE (*brexít*). Pero esta decisión permitiría, al mismo tiempo, avanzar hacia la integración política europea, una vez desapareciese el elemento opositor a los avances federalistas⁷. Estemos o no de acuerdo, se abría definitivamente la puerta a la creación de la ansiada Unión Política Europea; Berlín y París así lo querían.

Sin embargo, después del éxito político que supuso el anuncio irrevocable de la retirada del Reino Unido⁸, ¿por qué el proceso europeo se ha detenido en seco? Precisamente en que los dirigentes políticos franceses y alemanes, que tomaron las decisiones más importantes que llevaron a este punto, dejaron las negociaciones para crear un nuevo acuerdo institucional con el Reino Unido en manos de los funcionarios de Bruselas. Estos

⁶ En diciembre de 2011, Merkel y Sarkozy alcanzaron un acuerdo para la UEM para crear un nuevo régimen jurídico en el que una autoridad supranacional tendría el control de los presupuestos nacionales, la emisión de la deuda soberana, la política monetaria, y se ampliarían los poderes del Banco Central Europeo. El presidente permanente de la UE, Van Rompuy, fue informado del acuerdo dos días después. Por tanto, el Consejo Europeo de diciembre de 2011 se concibió como un mero trámite para extender al resto de socios las medidas aprobadas por el directorio. Merkel afirmó que la oposición del Reino Unido y de otros países no impediría a Europa seguir adelante.

⁷ DEZCÁLLAR, J. «El Brexit, una oportunidad para Europa», *Política Exterior*, 176/2017, pp. 104-114.

⁸ Nuestras consideraciones al respecto, en «La esperada salida del Reino Unido de la Unión Europea», *Derecho y Política Internacional*, junio de 2016. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2016/06/la-esperada-retirada-del-reino-unido-de.html> (Consultado: 15/5/2021).

representan a la UE, pero también, y especialmente, a los Estados miembros, como partes fundamentales creadoras de la estructura comunitaria, sin cuyas decisiones ni puede existir, ni se mantiene ni puede avanzar. Pero la estructura burocrática europea hace tiempo que tomó autonomía propia, que adopta decisiones en función de sus propios intereses, que muchas veces no son concordantes con los de los Estados miembros, y que, al no tener intereses nacionales, porque representan a las instituciones europeas, crean intereses propios, no de la organización, sino de la propia estructura, no siempre coincidentes y a veces contrarios a los de los propios Estados miembros. La duración excesiva de las negociaciones para resolver el *brexit*, junto con algunas decisiones caóticas, ponen de manifiesto que la UE necesita el liderazgo de los Estados miembros, y que la integración europea solo avanza cuando los dirigentes nacionales, singularmente los líderes del directorio europeo, toman las decisiones necesarias para ello. Esto ha sido así desde la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta y en todas las crisis que han acontecido en las organizaciones supranacionales europeas hasta hoy⁹.

Echarle la culpa a actores externos, como la Administración Trump, las campañas de desinformación de la Rusia de Putin o las injerencias de China, solo sirve para ocultar la falta de capacidad propia, básicamente capacidad política para avanzar en lo que ya la Estrategia Global de junio de 2016 denominaba «autonomía estratégica», en virtud del cual la UE debería ser capaz de protegerse a sí misma, responder a crisis externas y ayudar a terceros países a adquirir capacidades en materia de seguridad. Bien entendido que el desarrollo de esta idea no suponía que la UE entrará a competir con la poderosa organización de seguridad regional, la Alianza Atlántica (OTAN), quedando circunscrito al desarrollo de capacidades complementarias¹⁰. Sin embargo, en un mundo en cambio,

⁹ AHIJADO QUINTILLÁN, M.; AHIJADO PORRES, A. *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman y el renacimiento de Europa*. Madrid: Pirámide 2001.

¹⁰ Lo que no ha impedido que se plantee de forma recurrente la creación de un ejército europeo o, incluso, un sistema de disuasión nuclear autónomo. Véanse, entre otros, CASTRO TORRES, J. I. *La disuasión nuclear en el área occidental europea*. Documento de Análisis del IEEE 15/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA15_2021_JOSCAS_Disuasion.pdf (Consultado: 15/5/2021); y PONTIJAS CALDERÓN, J. L. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». Documento de Análisis del IEEE 8/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/03/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.html (Consultado: 15/5/2021). Nuestras consideraciones al respecto, en «European Nuclear Deterrence after Brexit», *Derecho y Política Internacional*, marzo de 2019. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2019/03/european-nuclear-deterrence-after-brexit.html>; y «Un discurso para una nueva Europa que choca frontalmente con la realidad», *ibidem*, abril de 2020. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/04/un-discurso-para-una-nueva-europa-que.html> (Consultados: 15/5/2021).

caracterizado por la competencia creciente entre las grandes potencias, donde no hay un hegemon que imponga las reglas del sistema, esta concepción de la seguridad ha hecho que los países europeos permanezcan como testigos silenciosos de una nueva reedición de la pugna entre las grandes potencias por el poder y la paz, en la clásica fórmula morgenthauiana¹¹.

El estallido de la crisis provocado por la COVID-19 a principios de 2020, la forma de enfrentar la epidemia en Europa y el desarrollo de la mal llamada «diplomacia sanitaria» o de las vacunas¹² han demostrado que la UE es una organización política que solo funciona por sí misma en tiempos de bonanza, y que, cuando arrecian las crisis, los Estados soberanos son las entidades que responden mejor, y de forma más contundente, a los retos que se plantean a la seguridad. La existencia de intereses nacionales permite activar todos los recursos del poder estatal para obtener un fin y hacerlo de forma casi inmediata —aunque también se puede sucumbir en este intento, como enseña la historia de las relaciones internacionales en los casos de Austria y Checoslovaquia en 1938 y 1939, o de los países de Europa central y oriental al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando cayeron uno tras otro bajo el poder imperial soviético—. Esta es una cualidad de la que carecen las organizaciones internacionales, incluida a UE¹³, que no es un superestado ni una organización política unificada y que en la actualidad, además, carece de dirigentes que tomen decisiones fundamentales, como ocurrió en épocas anteriores. La comprensión y asunción de esta realidad permitirá reconducir la organización institucional y la acción exterior de la UE en las próximas décadas¹⁴.

¹¹ MORGENTHAU, H. *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, New York, 1960; 1ª ed., 1948).

¹² En la carrera por las vacunas, que describe WITKER en «Una vacuna, múltiples efectos geopolíticos» (*El Libero*, 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/ivan-witker-una-vacuna-multiples-efectos-geopoliticos/>; consultado: 15/5/2021), las autoridades comunitarias han sido engañadas repetidamente. Sin ir más lejos, el 10 de marzo de 2021 la empresa farmacéutica Johnson&Johnson anunció que no podría entregar 55 millones de dosis de los 200 millones contratados por la Comisión Europea, justo un día después de que la Agencia Europea del Medicamento autorizara su vacuna; el 24 de marzo se hizo público que 29 millones de unidades del fármaco de AstraZeneca estaban almacenadas en Italia listas para su exportación, mientras la misma compañía no cumplía sus entregas con Bruselas. En esas fechas, el 57 % de los ciudadanos israelíes y el 33 % de los británicos ya habían sido vacunados, frente a un exiguo 6,5 % de los europeos (en «Nuevo revés en la estrategia europea de vacunación», *Euronews*, 10 de marzo de 2021. Disponible en: <https://es.euronews.com/2021/03/10/nuevo-reves-en-la-estrategia-de-vacunacion-europea>; consultado: 15/5/2021).

¹³ Tesis que sostenemos en PÉREZ GIL, L. *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant lo Blanch 2012.

¹⁴ Está por ver cómo se resuelven estas cuestiones en la conferencia «Una nueva agenda estratégica 2019-2024», que tiene como objetivo identificar las amenazas para la seguridad europea y determinar las

Las relaciones transatlánticas como fundamento de la seguridad europea

Este es un axioma de la integración europea difícilmente discutible y el fundamento de las políticas exteriores de muchos Estados europeos, miembros y no miembros de la UE, hasta hoy, desde Alemania, pasando por Holanda o España, hasta Noruega¹⁵. Después de las devastadoras consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y la emergencia de la Unión Soviética convertida en una potencia ocupante en muchos países europeos, la supervivencia de Europa quedó en manos de los Estados Unidos. Su retirada inmediata, como ocurrió después de la Primera Guerra Mundial, habría sembrado el caos político y económico y habría abierto las puertas para la expansión del comunismo soviético en los países de Europa occidental. La tutela americana, bajo la creación de un protectorado militar, permitió la recuperación económica, el desarrollo político en el marco de la democracia parlamentaria y la emergencia de nuevas estructuras de cooperación institucionalizadas, que posibilitaron el mayor periodo de paz y seguridad en el continente desde la *Pax Britannica* del siglo XIX¹⁶. Por tanto, la deuda de Europa con los Estados Unidos es incalculable. Al final de este periodo, la Unión Soviética simplemente desapareció por su incapacidad para mantener la pugna internacional.

La creación de la UE, en 1993, se tenía que demostrar en el orden internacional, actuando como un nuevo garante de la paz y la seguridad. Sin embargo, las crisis y los conflictos en el propio territorio europeo pusieron de manifiesto la incapacidad de la pomposa organización para contribuir políticamente a la paz y la seguridad internacional. De este modo, los Estados Unidos continuaron ordenando el sistema europeo con la OTAN¹⁷ y, ya completamente en solitario, el sistema mundial. Este régimen se mantuvo estable hasta la emergencia de China como potencia con aspiraciones globales y de Rusia recuperada del caos interior de los años noventa, en el que perdió territorio, población, mercados y capacidad militar, pero no la noción de gran potencia, que sus élites fueron capaces de adaptar e impulsar de nuevo en cuanto la situación fue

capacidades necesarias para garantizarla (documento disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>; consultado: 15/5/2021), o si simplemente quedará completamente desfasada ante los cambios estratégicos acelerados que se están produciendo.

¹⁵ La Estrategia Global Europea afirma que «la OTAN ha sido para sus miembros el cimiento de la seguridad euroatlántica durante casi setenta años. Sigue siendo la alianza militar más sólida y eficaz del mundo» (ibídem, p. 29).

¹⁶ Para un estudio histórico, véase CAHEN, A. *The Western European Union and NATO. Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity*. London: Brassey's 1989.

¹⁷ YOST, D. *NATO Transformed: The Alliance's new role in international security*. Washington: U.S. Institute of Peace Press 1999.

favorable¹⁸. Washington comenzó a modificar sus intereses de seguridad en la etapa final de la Administración Bush hijo abriendo la región del Asia-Pacífico hacia una nueva etapa de expansión imperial¹⁹. Esta política, desarrollada por los presidentes Obama y Trump, no va a cambiar, solo lo hará el enfoque conflictual con el que se desenvuelve en los últimos años debido a los retos estratégicos que imponen las aspiraciones chinas a la hegemonía regional, que choca frontalmente con los intereses globales de los Estados Unidos. Esta lucha por la influencia se resolverá con un enfrentamiento decisivo, como demuestra reiteradamente la historia de las relaciones internacionales²⁰.

Unos Estados Unidos concentrados en Extremo Oriente necesitan una Europa estable, pero la debacle de las relaciones con Rusia después de la anexión de Crimea en marzo de 2014 plantea retos que la UE parece no estar preparada para afrontar o resolver por sí sola. Pero, a diferencia de etapas anteriores, Washington no puede ni quiere seguir permanentemente en Europa. Se impone un nuevo marco institucional²¹ que, probablemente, requerirá la creación de un régimen de seguridad más allá de las estructuras vigentes hasta ahora (OTAN, G-7) que permita tomar decisiones en materia de seguridad global cuando estén en juego los intereses de bloque occidental. Esto no entra en contradicción con la existencia y funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que puede ser un apoyo al mismo como establece la propia Carta de las Naciones Unidas.

La Unión Europea y Rusia: contigo, pero sin ti

Precisamente este es el título de un reciente artículo del general Dacoba Cerviño, director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), para referirse a la autonomía

¹⁸ En este sentido, entre otros, KOTLIN, S. «Russia's perpetual geopolitics. Putin returns to the historical pattern», *Foreign Affairs*, 3/2016. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/43946851?seq=1> (Consultado: 15/5/2021).

¹⁹ Como desarrollamos en PÉREZ GIL, L. «Cooperación y conflicto en la sociedad internacional globalizada. Una visión desde la potencia hegemónica en retroceso». En: GARAY VERA, C.; PÉREZ GIL, L. y TRONCOSO ZÚÑIGA, V. (eds.), *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile 2014, pp. 74-88. Disponible en: http://seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/Gobernabilidad_y_Seguridad_Defensa_en_AL.pdf (Consultado: 15/5/2021).

²⁰ Véase la obra fundamental de KENNEDY, P. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés 1994 (trad. de *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House 1987).

²¹ Véase PULIDO GAGERA, J.; GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. (coords.). *Hacia un nuevo Espacio Euroatlántico. Una visión renovada de las Relaciones Transatlánticas en un escenario global*. Madrid: Ediciones Navalmil 2016.

estratégica europea²², pero que es muy atinente a las relaciones actuales entre la UE y Rusia.

La creación de la UE coincidió con el final de la Unión Soviética y la emergencia de un nuevo Estado ruso independiente, declarado sucesor del anterior, pero que a mediados de los noventa llegó a una situación de postración lamentable: suspensión del pago de la deuda externa, ataque armado del Ejecutivo contra el Parlamento, pérdida masiva de capacidades militares, atentados terroristas brutales en territorio ruso y dos guerras para tratar de frenar la independencia de Chechenia, que llevaron al país al borde del caos²³. En esta etapa algunos autores auguraron la desintegración de la Federación de Rusia en varios Estados, circunstancia que finalmente no aconteció porque las élites políticas rusas fueron capaces de ponerse de acuerdo en el nombramiento de un nuevo gestor con los poderes necesarios para sacar el país adelante. Las expectativas se vieron cumplidas: el 31 de diciembre de 1999, Putin fue nombrado presidente interino de Rusia y unas elecciones en marzo refrendaron su permanencia en el poder hasta el día de hoy.

¿Qué hizo la UE en este periodo para reconducir las relaciones bilaterales por cauces favorables a los intereses occidentales y europeos? La respuesta tiene que ser, inevitablemente, nada o casi nada. Parecía que apoyar los esfuerzos para que Alemania lograra el éxito en su unificación era más que suficiente, por lo que las aspiraciones europeas de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia se vieron frenadas por un complejo entramado de exigencias burocráticas características de la UE destinadas a retrasar su incorporación al proyecto comunitario. En realidad, no hubo acciones valientes después de la incorporación de los cinco *länder* alemanes. Los europeos simplemente dejaron la gestión de la transición postsoviética en manos de los Estados Unidos. De este modo, Washington y la OTAN lideraron la recuperación de los nuevos Estados ya independientes para la democracia y la economía libre de mercado²⁴. Y esta

²² *Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti...* Documento de Análisis del IEEE 13/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia.pdf (Consultado: 15/5/2021).

²³ Véanse, entre otros, BLANC ALTEMIR, A. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Valencia: Tirant lo Blanch 2004; GARCÍA REYES, M. *De la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes. La transición hacia una economía de libre mercado*. México D.F.: El Colegio de México 1994; MARTÍN DE LA GUARDIA, R. *Crisis y desintegración: el final de la Unión Soviética*. Barcelona: Ariel 1999; MARTÍN DE LA GUARDIA, R.; PÉREZ SÁNCHEZ, G. *La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración*. Madrid: Ediciones Istmo 1995.

²⁴ Véanse las reflexiones del momento en SLOAN, S. «¿Puede enturbiar las relaciones transatlánticas el proceso de ampliación?», *Revista de la OTAN*, 5/1997, pp. 12-16.

fórmula satisfizo a los líderes europeos: primero la adhesión a la OTAN y, más adelante, la integración en la UE, todo ello regado con programas millonarios de fomento de la gobernanza y de la sociedad civil²⁵. Modelo que se trató de emplear más adelante a las puertas de Rusia y que Moscú no estaba dispuesto a tolerar, recurriendo al uso de la fuerza.

En este periodo se planteó el debate de las dos Europas —la nueva y la vieja Europa—, discurso promovido por Washington en aras de sus propios intereses políticos, pero que puso de manifiesto el fenómeno descrito que se estaba produciendo en el seno de las estructuras europeas.

Durante esta etapa Moscú desarrolló una política occidentalista, trató de lograr las mejores relaciones con los Estados Unidos, la UE y, por separado, con las principales potencias europeas²⁶. La integración de los antiguos países del Pacto de Varsovia y de las tres repúblicas bálticas en la OTAN fue aceptada formalmente, y las discrepancias se resolvían en el marco institucional creado al efecto: el Acta Fundacional de Relaciones OTAN-Rusia de 1997²⁷. De este modo, se abrió la puerta para la cooperación mutuamente beneficiosa: energía y recursos naturales rusos casi ilimitados a cambio de inversión y tecnología avanzada europea. Sin embargo, mientras Moscú, como gran potencia, continuaba pensando en términos de poder e influencia, americanos y europeos consideraron que la postración y posterior anuencia rusas significaban una autorización implícita para entrar en su zona de influencia histórica, el denominado «extranjero cercano» o *near abroad*. El reconocimiento occidental de la independencia de Kosovo en febrero de 2008 y la guerra de Georgia en agosto siguiente pusieron en alerta a los dirigentes de Moscú, que concluyeron que Occidente tenía un plan para socavar los intereses de Rusia, incumpliendo los acuerdos fundamentales que permitieron la reunificación de Alemania —tema que continúa generando un gran debate entre académicos, políticos y diplomáticos—²⁸.

²⁵ Véanse SMITH, M.; TIMMING, G., «Building a bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective», Aldershot: Ashgate 2000; y la obra colectiva *La Aproximación estratégica a la Europa del Este*, Documentos de Seguridad y Defensa del CESEDEN 17, Madrid: Ministerio de Defensa 2007.

²⁶ Para este periodo, véase CLAUDIN, C. «Putin en Occidente: ¿una apuesta estratégica?». *Política Exterior*, 85/2002, pp. 14-20.

²⁷ Las reflexiones de ese periodo, en DANNREUTHER, R. «Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations», *Survival*, 4/1999, pp. 145-164; WETTIG, G. «Moscow's Acceptance of NATO: The Catalytic role of German unification», *Europe-Asia Studies*, 6/1993, pp. 953-972.

²⁸ La mejor obra de consulta es STENT, A. *Putin's World. Russia against the West and with the Rest*. New York: Twelve 2019.

En este momento, la política exterior y de seguridad rusa dio un vuelco. Se comenzó a promocionar una política exterior basada en los principios del euroasianismo, tan popular en un amplio sector intelectual ruso²⁹, se inició una auténtica reforma militar, que a la vista de los resultados obtenidos tuvo éxito, y continuó la expansión de sus capacidades para mostrarse como una potencia que puede defender sus intereses de seguridad, generando acuerdos en el seno de las organizaciones internacionales en las que participa, incluido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o imponiéndose por la fuerza cuando es necesario. Y llegó el momento en el que fue preciso: Georgia en el verano de 2008 y, especialmente, Ucrania a finales de 2013. De repente, Moscú se dio cuenta que podía perder de un plumazo una vasta área de influencia gracias a un tratado de asociación con la UE que, solo aparentemente, se ocupaba de temas económicos, comerciales y financieros, porque, en el fondo, era una importantísima ventaja política para arrancar a Ucrania de su histórica dependencia de Rusia. Los acontecimientos que se sucedieron entre finales de 2013 y principios de 2014 son conocidos: al caos político interno en Kiev, avivado desde el exterior, sucedió la rápida acción militar y diplomática rusa, que supuso la anexión de la península de Crimea, pero también el inicio de una guerra civil separatista en la parte oriental de Ucrania que dejó al país sumido en el caos. ¿Cuál fue la reacción europea? La misma que hubo con Checoslovaquia el 15 de marzo de 1939: no hacer nada ante los hechos consumados de una gran potencia agresiva³⁰. Vemos que los comportamientos se repiten, que no se ha aprendido nada de la historia y que el derecho internacional cede ante la fuerza, por falta de decisión de los que tienen la ética y la moral de su parte y poder para imponerlas.

La imposición de sanciones económicas por parte de los Estados Unidos y la UE, que siguen vigentes, no han servido de nada³¹. Rusia sigue ocupando Crimea, mantiene un

²⁹ Para los fundamentos filosóficos e ideológicos del putinismo, véase ELTCHANINOFF, M. *En la cabeza de Vladimir Putin*. Barcelona: Libbooks Barcelona 2016 (trad. de *Dans la tête de Vladimir Poutine*, Actes Sud, 2015).

³⁰ Nuestra valoración del momento, en PÉREZ GIL, L. «La cláusula de defensa colectiva del Tratado de la Unión Europea ante el conflicto de Ucrania», *Columna de Opinión*, 29 de agosto de 2014, sitio web de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile), en <http://www.anepe.cl/2014/08/la-clausula-de-defensa-colectiva-del-tratado-de-la-union-europea-ante-el-conflicto-de-ucrania/>; y los posibles escenarios para una resolución del conflicto, en «El conflicto de Ucrania y el papel de Rusia en perspectiva estratégica», *Panoramas de Seguridad y Defensa* (ANEPE), agosto de 2017, en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Panorama-SD-El-conflicto-de-Ucrania.pdf> (Consultados: 15/5/2021).

³¹ Véase, entre otros, MESTRE-JORDÁ, J. *Análisis de la eficacia de las sanciones económicas de EEUU y la UE a Rusia (2014-2017)*, Documento de Opinión del IEEE 28/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO28-2018 Sanciones EEUU-

apoyo activo a los rebeldes separatistas en el Donbas, su economía sigue creciendo y, lo que es peor, se ha acercado mucho más a China, buscando la inversión y la tecnología avanzada que Europa le ha vetado. Una mala solución vista desde la óptica europea si pensamos que Occidente sigue colaborando con Rusia en temas clave como espacio o energía —entrega de cohetes propulsores y motores de cohetes rusos, puesta en órbita de satélites espaciales, construcción del gaseoducto Nord Stream 2 en el Báltico o comercialización a ambos lados del Atlántico del gas licuado (GNL) extraído en el Ártico—, mientras Moscú y Pekín se apoyan mutuamente en aquellas áreas de interés mutuo pero sin llegar a establecer una alianza estratégica. Precisamente, energía —en forma de suministro de gas natural y tecnología nuclear civil— y desarrollo de capacidades militares son las áreas en las que están haciendo mayor énfasis, porque es preciso recordar que el Libro Blanco de la Defensa de China, de 24 de julio de 2019, establece, como uno de sus objetivos, que el Ejército Popular de Liberación esté preparado para «combatir y ganar guerras» en 2035³², fecha que se pretende adelantar a 2028. Y Rusia puede aportarle los conocimientos y experiencia para preparar a sus Fuerzas Armadas de cara a un próximo enfrentamiento militar con Occidente³³.

No obstante, al mismo tiempo los dirigentes rusos saben que la principal amenaza a su integridad territorial proviene de China, que las relaciones entre ambos no siempre han sido pacíficas, que tiene intereses propios en Extremo Oriente y, singularmente, que tiene en su mano la llave del acceso al océano Ártico y a la Ruta Marítima del Norte, una de las áreas por las que Pekín ha mostrado mayor interés, considerando incluso el establecimiento de una vía paralela de la denominada Nueva Ruta de la Seda³⁴. En este punto parece que los intereses estratégicos de Rusia y Occidente son coincidentes.

[UE a Rusia JorgeMestre.pdf](#) (Consultado: 15/5/2021); RUSSELL, M. «Sanctions over Ukraine. Impact on Russia», *European Parliamentary Research Service*, enero de 2018.

³² «Defensa Nacional de China en una Nueva Era» (Libro Blanco de la Defensa), Pekín, 24 de julio de 2019. Disponible en: http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm (Consultado: 15/5/2021).

³³ RUDD dice que la rivalidad es inevitable, pero «la guerra, sin embargo, no lo es» («Short of War. How to keep US-Chinese confrontation from ending in calamity», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2021. Disponible en: <https://asiasociety.org/policy-institute/short-war-how-keep-us-chinese-confrontation-ending-calamity>; consultado: 15/5/2021).

³⁴ BAQUÉS QUESADA, J. «La geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino», *Revista General de Marina* t. 274, marzo de 2018, pp. 307-313; STAALESSEN, A. «New Chinese icebreaker sets course for Arctic», *The Barents Observer*, 16 de julio de 2020. Disponible en: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/07/new-chinese-icebreaker-sets-course-arctic> (Consultado: 15/5/2021).

El presidente Trump barajó la idea del reconocimiento de Crimea como mecanismo para resolver el conflicto ucraniano, establecer áreas de influencia mutuamente reconocidas mediante la creación de un régimen de seguridad explícito y, por tanto, ganar a Rusia de cara al próximo enfrentamiento por la hegemonía con China. La cuestión que se plantea es: ¿los dirigentes europeos son conscientes de esta estrategia, de la necesidad de anclar a Rusia a Occidente? Moscú ha declarado esta voluntad en diferentes intervenciones de sus principales líderes políticos, desde el presidente Putin para abajo, pero siempre basada en sus propios intereses nacionales. Sin embargo, la UE carece de esta visión y ahora mismo no existen líderes en Europa que estén a la altura de la necesidad de estos tiempos, que aprueben estrategia basadas en los intereses europeos, que son coincidentes con los del bloque occidental, y que adopten las decisiones necesarias para sentarse con Moscú, acordar los principios fundamentales de una nueva relación estratégica mutuamente beneficiosa y que sirva de apoyo para poner coto a las aspiraciones chinas, como demandan los Estados Unidos. Parece que es más sencillo, más prudente y menos comprometido hacer seguidismo de los dictados de Washington. Pero esto tiene un coste, Trump se atrevió a decirlo con un lenguaje burdo³⁵, y no le hicieron caso.

Pero se engañan los líderes europeos, comunitarios y nacionales, cuando piensan que la nueva Administración Biden va a cambiar los objetivos de la política exterior americana³⁶. A lo más cambiarán, un poco, las formas, porque la estrategia del Pacífico representa el futuro de los Estados Unidos, porque se trata de una política diseñada hace más de una década, porque China representa la principal amenaza a la hegemonía global americana y porque los Estados Unidos están, como siempre, preparados para enfrentarla, son poderosos y saben imponerse³⁷.

³⁵ GRAMER, R. «Trump wants NATO's eyes on China», *Foreign Policy*, 20 de marzo de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/03/20/us-wants-nato-to-focus-on-china-threat-critical-infrastructure-political-military-huawei-transatlantic-tensions/> (Consultado: 15/5/2021).

³⁶ Véase PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EEUU?*, Análisis del IEEE 28, 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2020/09/DIEEEA28_2020JOSPON EEUU.html (Consultado: 15/5/2021).

³⁷ Véase la denominada «Interim National Security Strategic Guidance» del presidente Biden, 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (Consultado: 15/5/2021).

Por tanto, los dirigentes europeos deben decidir si quieren desempeñar un papel relevante en la estructura internacional que emerge del enfrentamiento entre los Estados Unidos y China o continuar con el papel de testigos silenciosos. El coste de adoptar una u otra decisión será económico, financiero, tecnológico e, incluso, para muchos países, de supervivencia como estructuras políticas organizadas.

El reto de China para la seguridad global y para la Unión Europea

Tras la llegada de Xi al poder en octubre de 2013, China inició un cambio progresivo en su política exterior y de seguridad, pasando de ser una potencia benévola basada en el crecimiento económico y financiero y el comercio internacional, siguiendo los modelos de Alemania o Japón después de la Segunda Guerra Mundial, a disputar áreas de influencia en el sistema internacional globalizado³⁸. Pekín solicitó y consiguió la incorporación a las organizaciones económicas y financieras internacionales debido a su peso económico global, comenzó a mostrarse más activo en su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lanzó la iniciativa de una Nueva Ruta de la Seda que conectaría China con Occidente³⁹, pero, en paralelo, emprendió acciones de depredación masiva de recursos naturales en África, de penetración económica y política en el Sudeste Asiático y América Latina, estableció bases militares en el extranjero, ocupó territorios en disputa en zonas marítimas próximas, amenaza a sus vecinos y decidió afrontar una guerra comercial con los Estados Unidos, consciente de su fortaleza económica⁴⁰. El último paso ha sido el enfrentamiento político directo con Washington, ejemplificado en la reciente cumbre de Anchorage (Alaska) de 18 y 19 de marzo de 2021, donde ambas potencias hablaron en una retórica propia de la Guerra Fría, de la que la China comunista no fue nunca un actor relevante.

Este complejo escenario supera a Europa, tanto en términos políticos como ideológicos, es decir, ni la UE ni sus Estados miembros están preparados para responder al reto que

³⁸ El pensamiento político de Xi y sus declaraciones oficiales iniciales sobre el futuro de China se recogen en la obra oficial «The Governance of China», *Foreign Languages Press*, Pekín 2014.

³⁹ ABRAHAM, LÓPEZ, J. «La nueva ruta de la seda de China, un caballo de Troya en su vertiente marítima», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, n.º 28, 2020, pp. 69-75.

⁴⁰ Véase, reciente, JIMÉNEZ GARCÍA, E. «Una «globalización armada» de China». Documento de Opinión del IEEE 37/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEQ37_2021_EDGJIM_Globalizacion.pdf (Consultado: 15/5/2021).

plantea China a la hegemonía americana⁴¹. De hecho, Pekín ha jugado durante la última década sus propias bazas para mostrarse ante los europeos como una potencia benévola, mientras arreciaban las peticiones de la Administración Trump a sus aliados para incrementar sus esfuerzos a la seguridad común. Para los europeos era más cómodo acoger el discurso buenista de Pekín que las exigencias de Washington, que requerían dedicar ingentes recursos a la seguridad global. No nos engañemos: no existe una cultura europea para lograrlo. Por eso, Pekín consiguió crear foros institucionales, incluso dentro de la propia UE, en los que promover sus propios intereses, y cuando algunos Estados europeos se han mostrado reticentes a estas acciones, las autoridades chinas han respondido como hacen las grandes potencias: con la persuasión, la coacción y la amenaza. Es la ausencia de una noción nítida de los intereses europeos lo que hace que las iniciativas chinas tengan éxito en Europa, porque el temor al enfrentamiento supera a las propias convicciones políticas y morales, que son el fundamento de cualquier estructura.

La reciente imposición de sanciones a funcionarios chinos por parte de los Estados Unidos, la UE y Canadá puede abrir un inesperado abanico de opciones políticas, que será preciso seguir con interés, porque acercará a europeos y americanos, acotará la capacidad de influencia china en Europa y marcará las pautas de cara al próximo enfrentamiento global.

Conclusiones

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE no pasa de ser más que un documento programático, producto del consenso de un grupo de países secundarios del sistema internacional, basado en declaraciones simbólicas —como, por ejemplo, la «aspiración idealista de la UE de avanzar hacia un mundo mejor»— y que, por tanto, no ha tenido, ni tendrá, ningún impacto en la agenda internacional, más allá de las rimbombantes declaraciones de los funcionarios de Bruselas, desconectados completamente de la realidad actual: un mundo en el que las grandes potencias internacionales continúan manteniendo la pugna por la influencia empleando para ello

⁴¹ Véase PARDO DE SANTAYANA, J. *¿Y China qué? ¿Habrá un «telegrama largo» para la UE?*, Documento de Análisis del IEEE 14/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA14_2021_JOSPAR_Telegrama.pdf (Consultado: 15/5/2021).

todos los recursos de poder a su alcance, incluidos la propaganda, la desinformación, los ciberataques y hasta la promoción de las vacunas contra la COVID-19.

Mientras los dirigentes europeos no sean capaces de realizar una correcta valoración del escenario internacional y sean capaces de adoptar decisiones basadas en los intereses de los Estados miembros y en la estabilidad de una Europa unida, la UE continuará desempeñando un papel secundario e incluso insignificante en los principales asuntos internacionales.

Se impone una revisión de la agenda política europea, potenciando el mantenimiento de la alianza transatlántica basada en la comunidad de valores y en la asunción equilibrada de cargas y cometidos de la seguridad común y global. Si es preciso, deberán acordarse nuevos foros de decisión transatlánticos donde se puedan adoptar decisiones por consenso. En esto consiste la auténtica autonomía estratégica.

La recuperación de las relaciones con Rusia debe ser una prioridad de la UE. Rusia puede aportar los recursos naturales y energéticos necesarios para décadas de desarrollo económico europeo, también puede aportar mercados para los productos europeos y puede ser una tierra promisoría para la inversión europea. Los acuerdos en energía, industria aeroespacial, robótica y medicina permitirán crear empresas conjuntas de alcance global. Para lograrlo se requiere un gran acuerdo similar al de Yalta en 1945. *Per se*, el establecimiento de zonas de influencia no implica una degradación del orden internacional, sino todo lo contrario: la existencia de regímenes explícitos reduce la posibilidad de conflicto al crear normas, reglas y procedimientos de solución de controversias. El objetivo fundamental de esta política debe ser anclar a Rusia al bloque occidental. La consecución de estos objetivos no entra en contradicción con los intereses de Moscú, como sus dirigentes políticos han declarado reiteradamente.

En la pugna con China, la UE es una parte fundamental del bloque occidental, debe formar parte de las coaliciones de seguridad regional también en el área del Sudeste Asiático y debe apoyar las iniciativas de los Estados Unidos para mantener los principios de libertad comercial, protección de la propiedad intelectual, libertad de navegación y arreglo pacífico de las diferencias basado en el derecho internacional. El próximo enfrentamiento decisivo está cada vez más cerca y Europa tiene que estar preparada para ofrecer una respuesta política a su principal aliado estratégico y garantizar su propia seguridad.

*Luis V. Pérez Gil**

Doctor en Derecho
Universidad de La Laguna

81/2021

29 de junio de 2021

*Albert Vidal Ribé**

Emiratos Árabes Unidos: ¿una potencia mediterránea?

Emiratos Árabes Unidos: ¿una potencia mediterránea?

Resumen:

Este documento pretende analizar cómo Emiratos Árabes Unidos (EAU) ha ido tejiendo una red de países aliados en el Mediterráneo, que incluye a Egipto, Grecia, Chipre y Francia, para contener una creciente asertividad turca. Para eso, voy a detallar varios aspectos de la estrategia emiratí, pasando por ejercicios militares conjuntos, pactos de defensa, visitas bilaterales para estrechar relaciones y los lazos comerciales entre sus respectivas industrias de defensa. También me referiré a las distintas estructuras multilaterales y foros que EAU aprovecha para promover sus intereses. Por último, consideraré diversos escenarios de futuro respecto a las relaciones turco-emiratíes, analizando los porqués detrás de cada escenario, además de sus probabilidades.

Palabras clave:

Emiratos Árabes Unidos, Mediterráneo, Turquía, contención, MBZ, ejercicios militares.

***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 United Arab Emirates: a Mediterranean power?

Abstract:

This document analyses how the United Arab Emirates (UAE) has woven a network of allied countries in the Mediterranean, that includes Egypt, Greece, Cyprus, and France, to contain an increasingly assertive Turkey. To do so, I will detail various aspects of the Emirati strategy, such as the joint military drills, defence agreements, bilateral visits to strengthen cooperation, and commercial ties between defence industries. I will also refer to several multilateral structures and forums that the UAE takes advantage of to promote its interests. Lastly, I will evaluate different scenarios regarding Turkish-Emirati relations, analysing the reasons and likelihood behind each of those scenarios.

Keywords:

United Arab Emirates, Mediterranean, Turkey, containment, MBZ, military exercises.

Introducción

El choque de codos entre el sonriente primer ministro griego, Kyriakos Mitsotakis, y el príncipe heredero de Emiratos Árabes Unidos (EAU), Mohamed bin Zayed, en noviembre de 2020, y justo después de firmar unos acuerdos que supusieron un punto de inflexión, reveló la cercanía entre dos países con, aparentemente, pocos intereses en común. Lejos de ser un caso aislado, la presencia emiratí en el este del Mediterráneo ha ido aumentando de manera paralela a las tensiones crecientes con Turquía, a lo largo de los últimos años. Así, los crecientes lazos en el ámbito de seguridad con Grecia, Chipre, Egipto y Francia¹ pretenden satisfacer varios objetivos.

En primer lugar, EAU ha procurado forjar una coalición para contener una política exterior turca considerada demasiado asertiva, y con un efecto desestabilizador para varios de sus vecinos árabes. Entre las acciones militares turcas más recientes en la región, cabe mencionar (1) las múltiples operaciones en el norte de Siria, como la operación Escudo del Éufrates, la operación Rama de Olivo, la operación Manantial de la Paz y la operación Escudo de Primavera; (2) la intervención en Libia apoyando al Gobierno de Acuerdo Nacional; (3) la lucha contra el PKK en el norte de Irak, que se ha traducido en diversas incursiones a lo largo de los últimos años; (4) la presunta participación en la segunda guerra del Alto Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán, según un informe de un Grupo de Trabajo de la ONU sobre el Uso de Mercenarios²; y (5) los constantes duelos que han inundado el este del Mediterráneo, con buques de la Armada de Turquía acercándose peligrosamente a navíos griegos, franceses, italianos y egipcios. Abu Dabi asume que un aumento de presión atenuará la asertividad turca en la región. El reto que presenta Turquía se une al islamismo político y su afinidad con los Hermanos Musulmanes, un fenómeno que durante los últimos años ha visto en Turquía a un aliado, y que es considerado una amenaza existencial para EAU.

Segundo, EAU pretende conservar un entorno estable y propicio para desarrollar vínculos comerciales, políticos y militares con los países de la región. En concreto, la seguridad de las vías marítimas es una prioridad para Abu Dabi. Solo en 2018, el

¹ Podríamos añadir a Israel en esta lista, pero ese es un caso particular, que merecería un análisis por sí solo.

² «Mercenaries in and around the Nagorno-Karabakh conflict zone must be withdrawn-UN experts», OHCHR, 11 de noviembre de 2020. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26494&LangID=E>

(Consultado el 25 de abril de 2021).

volumen de comercio entre EAU, por un lado, y Europa y América del Norte, por otro, superó los 100 000 millones de dólares³, la mayoría llegando a su destino por mar a través del canal de Suez y el este del Mediterráneo.

Tercero, se especula que estos esfuerzos por fortalecer los vínculos diplomáticos y de seguridad con países en el este del Mediterráneo buscan, en realidad, apoyar la iniciativa del EastMed Gas Forum y el gasoducto del Mediterráneo oriental. Estas dos iniciativas, aparte de excluir a Turquía, podrían llegar a reemplazar gran parte de las exportaciones de gas catariés a Europa⁴, aunque otros expertos ponen en duda su sostenibilidad económica^{5,6}.

Una advertencia antes de empezar: es importante entender que la confrontación con Turquía no es el único factor que orienta la política exterior emiratí, y que algunos de los acuerdos de colaboración o contratos que serán mencionados aquí pueden haberse producido pensando en Turquía, o no. De todas maneras, la óptica de este artículo intenta capturar los principales movimientos en la política de defensa y exterior emiratí que puedan tener alguna relación con Turquía. Por ello, aunque una determinada iniciativa emiratí de cooperación militar con algún país del Mediterráneo no se haya producido pensando en contener a Turquía, sus consecuencias afectarán inevitablemente a las percepciones de Ankara.

Desarrollando interoperabilidad: ejercicios militares conjuntos

Para mejorar la interoperabilidad con sus aliados, adiestrar a su propio ejército y, últimamente, mandar un mensaje a Turquía, EAU ha conferido una importancia creciente a los ejercicios militares conjuntos con sus socios regionales. Con Egipto, Grecia y EAU como escenarios principales, los ejercicios han tenido duraciones muy diversas,

³ «United Arab Emirates», *Observatory of Economic Complexity*, 2019. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/are?yearSelector1=exportGrowthYear25> (Consultado el 17 de abril de 2021).

⁴ DORSEY, James. «UAE targets Turkey and Qatar in the Mediterranean», *Besa Center*, 15 de julio de 2020. Disponible en: <https://besacenter.org/perspectives-papers/uae-targets-turkey-qatar/> (Consultado el 11 de diciembre de 2020).

⁵ ENES, Yavuz. «Is the Eastern Mediterranean pipeline project feasible?», *TRT World*, 24 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.trtworld.com/opinion/is-the-eastern-mediterranean-pipeline-project-feasible-33209> (Consultado el 2 de abril de 2021).

⁶ «EastMed pipeline viability under scrutiny», *Ekathimerini*, 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ekathimerini.com/news/1157014/eastmed-pipeline-viability-under-scrutiny/> (Consultado el 3 de abril de 2021).

alargándose entre unos pocos días (por ejemplo, Eagle Salute 2016)⁷ hasta un mes entero (por ejemplo, Night Eagles 2019)⁸. Algunos han sido ejercicios terrestres, mientras que otros han sido híbridos, o se han desarrollado en su totalidad en el este del Mediterráneo, el mar Rojo y el golfo Pérsico.

Solamente entre 2018 y 2020, EAU completó 10 ejercicios militares conjuntos en las tres ubicaciones mencionados previamente⁹, con una larga lista de socios provenientes de Oriente Medio, Europa y América. En concreto: Grecia, Chipre, Italia, Israel, Reino Unido, Estados Unidos, Egipto, Bahréin, Arabia Saudí, Jordania, Sudán y Kuwait.

De entre los diez ejercicios, la mayoría fueron multilaterales, como Iniohos 2019, Arab Shield 1 o Medusa 2020. Aun así, EAU realizó ejercicios bilaterales con Egipto, Francia y Grecia. Casualmente, estos tres países se encuentran entre los participantes más asiduos en los ejercicios multilaterales, demostrando así su compromiso con EAU. Los siguientes ejercicios son especialmente significativos, por razones simbólicas y estratégicas:

- 1) Iniohos: este ejercicio empezó a realizarse anualmente en 2015, en Andravida (Grecia). Con una duración de dos semanas, el evento reúne a aviones de combate de algunas de las fuerzas aéreas más competentes del mundo: Grecia, Chipre, EAU, Israel, Italia, EE. UU. y Reino Unido¹⁰. Su singularidad radica en la capacidad de atraer participantes de América, el Mediterráneo y el Golfo. Además, Iniohos ofrece una de las mayores zonas de Europa para realizar maniobras aéreas, llegando a acoger 80 aviones de combate en 2019¹¹, y se rumorea que el nivel de profesionalidad de los pilotos lo convierte en una experiencia de entrenamiento sin igual¹².

⁷ «Egypt, UAE, and US conclude Red Sea naval exercise», *Ahram Online*, 24 de marzo de 2016. Disponible en: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/195795/Egypt/Politics-/Egypt-UAE-and-US-conclude-Red-Sea-naval-exercise.aspx&p=DevEx,5067.1> (Consultado el 30 de noviembre de 2020).

⁸ «Egypt and UAE end 'Night Eagles' military drills», *Egypt Today*, 2 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.egypttoday.com/Article/1/77412/Egypt-and-UAE-end-%E2%80%9CNight-Eagles%E2%80%9D-military-drills> (Consultado el 30 de noviembre de 2020).

⁹ He considerado solamente ejercicios que incluyen a EAU y, al menos, un país aliado de Oriente Medio y el Mediterráneo. Es decir, sí he incluido ejercicios bilaterales entre EAU, por un lado, y Grecia, Francia o Egipto, por el otro. No he incluido ejercicios bilaterales entre EAU y EE. UU. porque este último no está ubicado ni en Oriente Medio ni en el Mediterráneo.

¹⁰ La edición de 2021 también vio la participación de aeronaves españolas.

¹¹ GIANLUCA, Storti. «Iniohos 2019», *FotoPoork*, 22 de mayo de 2019. Disponible en: <http://foto.poork.pl/en/fotoreportaze/iniohos-2019/> (Consultado el 14 de abril de 2021).

¹² Durante la edición de Iniohos 2021, celebrada en el mes de abril, el embajador emiratí en Grecia, Sulaiman Hamid Al Mazroui, visitó la base aérea de Andravida y se reunió con el general Floros. Véase: «UAE ambassador visits Andravida air base in Southern Greece, meets with General Floros», *Greek City*

- 2) Medusa 2020: este ejercicio, realizado regularmente entre Egipto, Grecia y Chipre en aguas egipcias, atrajo por primera vez a fuerzas francesas y emiratíes. Con un carácter antiturco bastante evidente, Medusa 2020 presenció una mezcla de operaciones anfibas, respuestas a amenazas asimétricas y entrenamiento con fuego real, protagonizado por buques de guerra, helicópteros, aviones de combate y más de 2000 efectivos¹³.

Cabe recordar que este ejercicio tuvo lugar en un periodo de alta tensión entre Turquía y sus rivales en la región, y que incluso fue testigo de un breve enfrentamiento entre un buque egipcio y una fragata turca, cuando esta última intentó ingresar en el área de maniobras¹⁴. Turquía captó el mensaje de Medusa 2020, y el portavoz del Ministerio de Defensa turco reaccionó con un comunicado diciendo: «Los países unidos contra Turquía, como Grecia, Egipto, EAU, los grecochipriotas y Francia, han completado otro ejercicio militar, y desde agosto [de 2020] han ido realizando ejercicios sucesivos en las aguas del Mediterráneo, con el objetivo de incrementar las tensiones»¹⁵.

- 3) Sword of Arabs: esta fue la segunda vez que seis países árabes realizaron un ejercicio conjunto, después de Arab Shield 1 en 2018¹⁶. Este sofisticado ejercicio fue organizado por Egipto, concretamente, en la base militar Muhammad Naguib, una de las mayores bases de Oriente Medio. Contó con la participación de Jordania, Bahréin, Egipto, Sudán, Arabia Saudita y EAU¹⁷, quienes aprovecharon la ocasión para mejorar la interoperabilidad en operaciones navales, aéreas y

Times, 21 de abril de 2021. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2021/04/21/uae-ambassador-visits-andravidia/> (Consultado el 21 de abril de 2021).

¹³ «Multinational aeronautical training exercise 'Medusa 2020' wraps up Monday», *In-Cyprus*, 5 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://in-cyprus.philenews.com/multinational-aeronautical-training-exercise-medusa-2020-wraps-up-monday/> (Consultado el 9 de diciembre de 2020).

¹⁴ ANTONOPOULOS, Paul. «Turkish navy humiliated by Egypt when attempting to interrupt MEDUSA 2020 exercises», *Greek City Times*, 9 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2020/12/06/turkish-navy-humiliated-medusa-2020/> (Consultado el 9 de diciembre de 2020).

¹⁵ ANTONOPOULOS, Paul. «France and UAE to participate in MEDUSA Exercises with trilateral alliance for the first time», *Greek City Times*, 29 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2020/11/29/france-egypt-medusa-exercises/> (Consultado el 30 de noviembre de 2020).

¹⁶ CAFIERO, Giorgio; BIANCO, Cinzia. «'Arab Shield 1': The birth of an Arab NATO?», *Middle East Institute*, 13 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/arab-shield-1-birth-arab-nato> (Consultado el 14 de abril de 2021).

¹⁷ ELEIBA, Ahmed, «Egypt hosts 'Sword of Arabs' military exercise in Marsa Matrouh», *Ahram Online*, 22 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/394317/Egypt/Politics-/Egypt-hosts-Sword-of-Arabs-military-exercise-in-Ma.aspx> (Consultado el 14 de abril de 2021).

terrestres. Sword of Arabs se convirtió en uno de los mayores ejercicios militares realizados hasta la fecha en Egipto¹⁸, mostrando así la voluntad por parte de muchos países árabes de unificar sus fuerzas y reafirmar su rechazo hacia la política exterior turca en Libia, el Mediterráneo oriental y el Cuerno de África.



Figura 1. Ejercicios militares conjuntos de EAU en 2014-2021. Fuente. WAM News Agency.

¹⁸ Maat Group, « «سيف العرب».. أكبر مناورات عسكرية في مصر.. هل اقترب حلم القوة العربية المشتركة؟ », *YouTube*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SXMO76Ej6Qc> (Consultado el 14 de diciembre de 2020).

Fecha	Lugar	Nombre del ejercicio	Participantes
Abril 2021	Grecia	Iniohos 2021	EAU, Grecia, Israel, EEUU, España, Francia, Chipre
Diciembre 2020	Egipto	Medusa 2020	EAU, Egipto, Chipre, Grecia, Francia
Noviembre 2020	Egipto	Sword of Arabs	EAU, Egipto, Bahrein, Sudan, Arabia Saudí, Jordania
Septiembre 2020	Grecia	Joint Air Force training	EAU, Grecia
Noviembre 2019	Egipto	Night Eagles	EAU, Egipto
Junio 2019	Egipto – Mar Rojo	Eagle Salute – Eagle Response 2019	EAU, EEUU, Egipto
Abril 2019	Grecia	Iniohos 2019	EAU, Grecia, EEUU, Israel, Italia, Chipre
Marzo 2019	EAU	Hamimat 10	EAU, Francia
Noviembre 2018	Egipto	Arab Shield 1	EAU, Egipto, Arabia Saudí, Bahrein, Kuwait, Jordania
Abril 2018	Egipto – Red Sea	Khalifa 3	EAU, Egipto
Marzo 2018	Grecia	Iniohos 2018	EAU, Grecia, EEUU, Israel, Italia, Reino Unido, Chipre
Diciembre 2017	EAU	Flag 4	EAU, EEUU, Francia, Reino Unido
Marzo 2017	Grecia	Iniohos 2017	EAU, Grecia, EEUU, Israel, Italia
Marzo 2017	EAU	Zayed 2	EAU, Egipto
Abril 2016	EAU	Khalifa 2	EAU, Egipto
Marzo 2016	Egipto – Mar Rojo	Eagle Salute 2016	EAU, Egipto, EEUU
Septiembre 2015	EAU	Arrows of Righteousness 4	EAU, Egipto
Junio 2015	EAU	Arrows of Righteousness 3	EAU, Egipto
Diciembre 2014	EAU	Arrows of Righteousness	EAU, Egipto
Marzo 2014	EAU	Zayed 1	EAU, Egipto
Junio 2014	Egipto	Khalifa 1	EAU, Egipto

Tabla 1. Lista de ejercicios militares conjuntos en 2014-2021. Fuente. WAM News Agency.

Relaciones bilaterales de EAU en el ámbito de la defensa

Los ejercicios militares conjuntos son solamente una pieza de la estrategia emiratí para configurar una red de países con voluntad de contener a Turquía. Además, EAU se apoya en tres componentes adicionales para reforzar esta alianza informal. Primero, los pactos de defensa mutua, que son un método alternativo para fortalecer sus lazos con países específicos. Segundo, las reuniones y foros de diálogo de alto nivel con sus socios mediterráneos, especialmente en lo que respecta a la seguridad y defensa. Tercero, el cultivo de unos lazos militar-industriales entre EAU y algunos de sus socios mediterráneos. Aunque esta cooperación no siempre se proponga explícitamente contrarrestar la asertividad militar turca, en realidad también está contribuyendo a ese objetivo de manera indirecta. En 2007-2016, cuatro de los diez mayores proveedores de armas a EAU fueron países mediterráneos, con Francia e Italia a la cabeza¹⁹.

¹⁹ «Under the radar. The UAE, arms transfers and regional conflict», *Pax*, septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.paxforpeace.nl/media/files/pax-report-under-the-radar--arms-trade.pdf> (Consultado el 24 de noviembre de 2020).

Grecia

Ya en 2016, Grecia y EAU firmaron un Programa de Cooperación Militar, que incluía intercambios de información y cooperación en entrenamiento militar²⁰. Este programa fue renovado en 2017 y 2019. Poco después, ante la espiral de tensiones con Turquía, EAU, Grecia y Chipre tuvieron su primera reunión trilateral en noviembre de 2019, donde sus respectivos ministros de Exteriores abordaron los retos en Siria, Libia y Turquía²¹.

El año 2020 fue un periodo decisivo para las relaciones greco-emiratíes: todo empezó con una visita del primer ministro griego a Abu Dabi, donde se reunió con MBZ para hablar sobre las provocaciones turcas en la región²². Un par de semanas después se celebró en Atenas el Foro de Cooperación Estratégica Grecia-EAU, donde también abordaron cuestiones de seguridad²³. En el verano, el ministro de Defensa emiratí habló por teléfono con su homólogo griego para explorar nuevas vías de cooperación militar y para enfrentar las amenazas regionales²⁴.

Con la controvertida exploración gasística turca de fondo, EAU envió cuatro F-16 a Creta en agosto, para mandar un mensaje de apoyo a su socio y participar en un ejercicio militar con la Fuerza Aérea griega sobre aguas disputadas en el Mediterráneo oriental²⁵. Poco después, el jefe de Estado Mayor de EAU visitó Grecia y mantuvo conversaciones con su homólogo griego y con el ministro de Defensa, reforzando aún más la cooperación en ámbitos de seguridad²⁶. Este cúmulo de visitas culminó con la visita del primer ministro griego Mitsotakis a Abu Dabi en noviembre de 2020, donde ambos países formalizaron

²⁰ «Greek and UAE armed forces sign military cooperation deal for 2017», *Tornos News*, 25 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.tornosnews.gr/en/greek-news/politics/20900-greek-and-uae-armed-forces-sign-military-cooperation-deal-for-2017.html> (Consultado el 13 de abril de 2021).

²¹ «UAE, Cyprus, Greece FMs hold first trilateral meeting», *In-Cyprus*, 17 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://in-cyprus.philenews.com/uae-cyprus-greece-fms-hold-first-trilateral-meeting/> (Consultado el 16 de diciembre de 2020).

²² «Meetings of PM Kyriakos Mitsotakis in Abu Dhabi, UAE», *Prime Minister*, 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://primeminister.gr/en/2020/02/04/23206> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

²³ «Greece-UAE broader strategic cooperation forum in Athens on Wednesday», *Ekathimerini*, 17 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.ekathimerini.com/249638/article/ekathimerini/news/greece-uae-broader-strategic-cooperation-forum-in-athens-on-wednesday> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

²⁴ «UAE, Greece discuss strengthening military cooperation», *MEMO*, 26 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20200626-uae-greece-discuss-strengthening-military-cooperation/> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

²⁵ «UAE sends four F-16 jets to support Greece against Turkey», *Eurasian Times*, 26 de agosto de 2020. Disponible en: <https://eurasianimes.com/uae-sends-four-f-16-jets-to-support-greece-against-turkey/> (Consultado el 24 de noviembre de 2020).

²⁶ «UAE's military chief visits site of exercises with Greece», *The National*, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/uae-s-military-chief-visits-site-of-exercises-with-greece-1.1082072> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

sus lazos de cooperación mediante el Pacto de Asociación Estratégica Integral²⁷. Si bien este pacto pretende reforzar la cooperación política, económica y cultural, el elemento crucial recae en la cláusula de defensa mutua, y planes adicionales para expandir el entrenamiento militar conjunto. Claramente dirigido a Turquía, este acuerdo complementa un acuerdo tripartito de cooperación militar firmado por Grecia, Chipre e Israel en septiembre de 2020²⁸.

Según ese pacto estratégico, personal técnico emiratí recibirá entrenamiento de la compañía aeroespacial griega Hellenic Aerospace Industries, y residirá en el Armor Training Center en Avlona, situado a solo 180 km de Turquía²⁹. El acuerdo también facilitará el estacionamiento de fuerzas armadas en el territorio de la contraparte, así como el intercambio de información clasificada³⁰. Lo más significativo de este acuerdo es que Grecia lo ha firmado con un socio que no pertenece a la OTAN, debido a la preocupación causada por Turquía, un socio de la OTAN.

La cooperación no se detiene ahí. Pese a que los vínculos militar-industriales entre Grecia y EAU suelen pasar desapercibidos, un informe de 2018 del Ministerio de Defensa Nacional Griego³¹ reveló que EAU ha estado adquiriendo armamento de diversos proveedores griegos durante los últimos años. En concreto, ha comprado municiones y misiles de Hellenic Defence Systems, patrulleras de Norsafe Hellas SA, visores nocturnos y térmicos de Theon Sensors SA y servicios y productos aeroespaciales de la Hellenic Aerospace Industry, entre otros.

²⁷ NEDOS, Vassilis. «Greece, UAE commit to mutual defense assistance», *Ekathimerini*, 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.ekathimerini.com/259450/article/ekathimerini/news/greece-uae-commit-to-mutual-defense-assistance> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

²⁸ «Greece-Cyprus-Israel sign the tripartite military cooperation program for 2021», *Greek City Times*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2020/09/09/greece-cyprus-israel-sign-the-tripartite-military-cooperation-program-for-2021/> (Consultado el 14 de abril de 2021).

²⁹ NEDOS, Vassilis. «Greece and the UAE sign mutual defense clause», *Greek City Times*, 24 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2020/11/23/greece-uae-mutual-defense-clause/> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ «Hellenic Defense Industries Catalogue 2018», *Hellenic Ministry of National Defense – General Directorate for Defense Investments & Armaments*, junio de 2018. Disponible en: <http://www.gdaee.mil.gr/images/PDF/HELDIC%202018.pdf> (Consultado el 13 de diciembre de 2020).

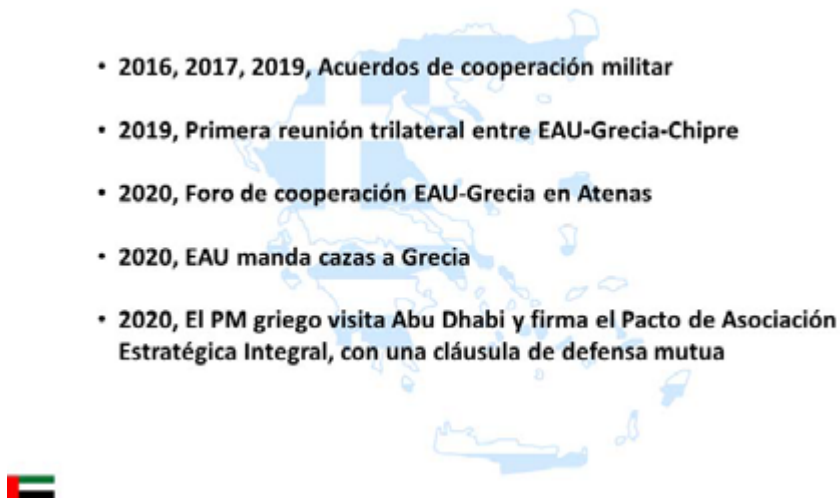


Figura 2. Relaciones EAU-Grecia.

Francia

Francia es, probablemente, el socio europeo que tradicionalmente ha tenido los lazos más estrechos con EAU en el ámbito de la seguridad. Ya hace casi tres décadas, EAU firmó un acuerdo de cooperación en defensa (en 1995) por el que Francia se comprometió a proteger EAU en caso de agresión³². En 2008, París y Abu Dabi renovaron su relación firmando un nuevo Acuerdo de Defensa Mutuo, que permitió a Francia establecer una base naval, terrestre y aérea en el emirato de Abu Dabi, con unos 700 efectivos³³.

Una década después, y con un trasfondo de hostilidad compartida hacia Turquía, los frutos de múltiples encuentros entre funcionarios de alto nivel salieron a la luz con el nuevo acuerdo de defensa firmado en 2019, durante la visita de la ministra de Defensa francesa Florence Parly a EAU. Este acuerdo formalizó el intercambio de oficiales de enlace, estrechando la cooperación militar y mejorando la comunicación operativa³⁴.

³² THIÉBAUD, Eva. «Unworthy agreement between France and the UAE», *Orient XXI*, 10 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://orientxxi.info/magazine/unworthy-agreement-between-france-and-the-united-arab-emirates.4129> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

³³ JARRY, Emmanuel. «France, UAE sign military and nuclear agreements», *Reuters*, 15 de enero de 2008. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-france-sarkozy-gulf-idUSL15174726200801151> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

³⁴ «UAE and France sign military cooperation agreement», *The National*, 24 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/world/mena/uae-and-france-sign-military-cooperation-agreement-1.941953> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

Alarmados por la ofensiva turca en Libia, y por la exploración gasística en el Mediterráneo oriental, París y Abu Dabi continuaron estrechando su colaboración. En enero de 2020, Francia solicitó la admisión al EMGF como miembro de pleno derecho³⁵, y su candidatura fue finalmente aceptada en marzo de 2021³⁶. Mientras, EAU accedió al EMGF, en diciembre de 2020, como Estado observador^{37,38}, en una acción aparentemente coordinada y con vistas a reforzar una convergencia regional hostil a Turquía.

En abril de 2020, la ministra de Defensa francesa mantuvo conversaciones con su homólogo emiratí sobre el porfolio de Libia y el Mediterráneo oriental³⁹, mientras que el antiguo ministro de Asuntos Exteriores, Anwar Gargash, hizo lo mismo con su contraparte francesa en junio, para evaluar los esfuerzos con el fin de contener la influencia de Ankara en Libia⁴⁰. Tres meses después, el ministro de Asuntos Exteriores francés recibió al ministro emiratí Abdullah bin Zayed en París, donde, una vez más, conversaron sobre el mismo tema⁴¹. En agosto, cazas de combate Rafale franceses volaron a Creta, coincidiendo con los cuatro F-16 enviados por EAU a Grecia en un momento de alta tensión con Turquía⁴².

Fiel al ritmo frenético de encuentros, Parly se reunió con MBZ y otros altos cargos de la defensa en noviembre de 2020, para repasar la cooperación en materia de defensa,

³⁵ «France asks to join East Mediterranean Gas Forum», *Reuters*, 16 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-egypt-gas/france-asks-to-join-eastern-mediterranean-gas-forum-idUSKBN1ZF1V2> (Consultado el 17 de diciembre de 2020).

³⁶ «France joins the Eastern Mediterranean Gas Forum», *Econostrum*, 10 de mayo de 2021. Disponible en: https://en.econostrum.info/France-joins-the-Eastern-Mediterranean-Gas-Forum_a921.html (Consultado el 21 de mayo de 2021).

³⁷ El estatus de EAU no está del todo definido. A pesar de que algunos medios, como Reuters, anunciaron en diciembre de 2020 que EAU se había unido al EMGF como miembro observador, en marzo de 2021 algunos otros medios reportaron que la Autoridad Palestina había vetado la membresía emiratí. Véase: QASSEM, Jaffar. «Palestine vetoes UAE membership in EastMed Gas Forum», *Anadolu Agency*, 10 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/palestine-vetoes-uae-membership-in-eastmed-gas-forum/2171449> (Consultado el 21 de mayo de 2021).

³⁸ «Egypt says UAE joins East Mediterranean gas forum as an observer», *Reuters*, 16 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/egypt-emirates-gas-int-idUSKBN28Q29M> (Consultado el 21 de mayo de 2021).

³⁹ «UAE Defence official, French armed forces minister discuss defence cooperation», *Pakistan Point*, 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.pakistanpoint.com/en/story/899131/uae-defence-official-french-armed-forces-minister-disc.html> (Consultado el 1 de diciembre de 2020).

⁴⁰ FENTON-HARVEY, Jonathan. «What drives the foreign policy alignment btw France and the UAE?», *Al-Sharq Strategic research*, 5 de julio de 2020. Disponible en: <https://research.sharqforum.org/2020/07/05/what-drives-the-foreign-policy-alignment-between-france-and-the-united-arab-emirates/> (Consultado el 1 de diciembre de 2020).

⁴¹ «UAE-French FMs discuss Libya», *Libya Review*, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://libyareview.com/6742/> (Consultado el 1 de diciembre de 2020).

⁴² «French Rafales join Crete while UAE fighter jets trap the Turks», *Bulgarian Military*, 22 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bulgarianmilitary.com/2020/08/22/french-rafales-join-crete-while-uae-fighter-jets-trap-the-turks/> (Consultado el 1 de diciembre de 2020).

mientras que el ministro de Defensa emiratí se reunió con el embajador francés en EAU para explorar nuevas vías de cooperación militar⁴³. En enero de 2021 se celebró una reunión de seguimiento, cuando Le Drian, el ministro de Asuntos Exteriores francés, acogió a su homólogo emiratí para abordar el Diálogo Estratégico EAU-Francia⁴⁴. En el corto plazo, parece que la alianza se mantendrá sólida, ya que ambos países comparten numerosos intereses de seguridad, y están procurando cultivar las relaciones a través de encuentros frecuentes y foros de diálogo.

París también se ha encargado de armar a la pequeña federación. El grupo francés Naval Group, por su parte, cerró un contrato en 2019 para vender dos corbetas Gowind por un valor de 850 millones de dólares, construidas juntamente con Abu Dabi Ship Building Company⁴⁵. Otras empresas de defensa están invirtiendo en programas conjuntos a largo plazo: el grupo aeroespacial Thales anunció en 2021 el lanzamiento de un Radar Centre of Excellence, con el objetivo de convertir a EAU en un exportador de radares de última generación⁴⁶. Siguiendo la misma línea, la multinacional tecnológica Grupo Safran anunció que planea establecer un centro similar enfocado en sistemas optrónicos que son sistemas compuestos de radares, láseres y otros calculadores aplicados a la detección y el seguimiento de blancos⁴⁷.

Dassault Aviation, otra empresa aeroespacial francesa, está renovando 30 cazas de combate Mirage 2000-9, que EAU compró a Francia en 1998⁴⁸. Asimismo, también anunció que construiría un Centro de Pruebas de Vuelo en Abu Dabi, mientras que la sociedad MBDA France desveló planes para establecer en EAU el primer centro de

⁴³ «Al-Bowardi discusses cooperation with French ambassador», *Emirates News Agency*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.wam.ae/en/details/1395302870428> (Consultado el 3 de diciembre de 2020).

⁴⁴ BASHIR, Hassan; MOHAMED, Hatem. «Abdullah bin Zayed, French FM discuss bilateral ties, global developments», *WAM*, 21 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.wam.ae/en/details/1395302903404> (Consultado el 22 de enero de 2021).

⁴⁵ MACKENZIE, Christina. «UAE, naval Group quietly cut \$850 million deal for Gowind ships», *Defense News*, 10 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.defensenews.com/naval/2019/06/10/uae-naval-group-quietly-cut-850-million-deal-for-gowind-ships/> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

⁴⁶ ABUBAKER, Rasha; ALGHOUL, Rola. «Tawazun Economic Council, Thales Emarat Technologies launch Radar Centre of Excellence», *The National*, 22 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.wam.ae/en/details/1395302912309> (Consultado el 22 de febrero de 2021).

⁴⁷ «UAE, France bolster defense Cooperation», *Defense Aerospace*, 19 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.defense-aerospace.com/article-view/release/207668/mbda-to-open-missile-engineering-center-in-uae.html> (Consultado el 2 de diciembre de 2020).

⁴⁸ DONALD, David. «UAE signs up for Mirage upgrade», *AIN Online*, 18 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2019-11-18/uae-signs-mirage-upgrade> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

ingeniería de misiles de toda la región⁴⁹. De IDEX 2021 surgieron nuevos proyectos conjuntos entre MBDA y Tawazun, para desarrollar sistemas de bombas inteligentes⁵⁰. A nivel de Gobiernos, la agencia de contratación pública francesa y Tawazun acordaron establecer un comité conjunto para promover la investigación y el desarrollo en tecnologías de defensa⁵¹.

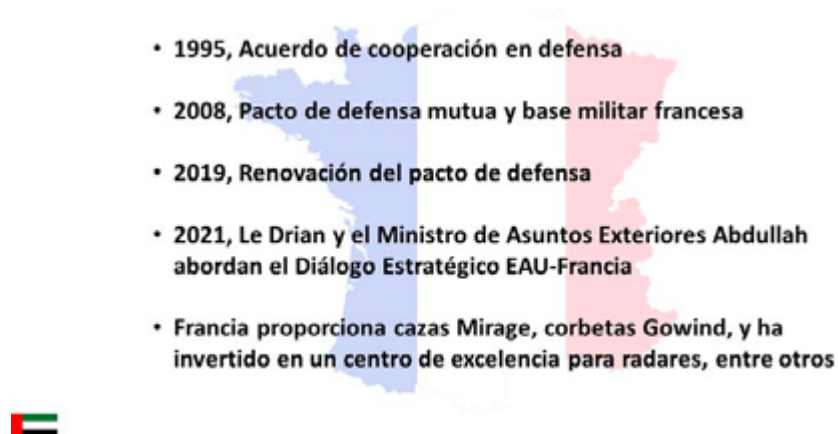


Figura 3. Relaciones EAU-Francia.

Egipto

Un tercer socio muy cercano de los emiratíes en el Mediterráneo es Egipto. Las relaciones entre Egipto y EAU son tremendamente cálidas, con alrededor de quince visitas bilaterales desde 2014: MBZ ha visitado Egipto diez veces, mientras que Sisi ha viajado cinco veces a EAU⁵². Sus intereses coinciden en gran medida en el Mediterráneo oriental y en Libia, donde EAU ha operado desde bases egipcias. Por ejemplo, hay rumores de que el ataque contra la base aérea turca de Al-Watiya en julio de 2020 fue realizado por cazas de combate emiratíes Mirage, operando desde la base egipcia de

⁴⁹ «Tawazun Economic Council to establish four new regional centres in UAE», *Tawazun*, 16 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.tawazun.ae/tawazun-economic-council-to-establish-four-new-regional-centres-in-uae/> (Consultado el 2 de diciembre de 2020).

⁵⁰ ALFAHAM, Tariq. «Tawazun, MBDA to cooperate on Smartglider development», *WAM*, 22 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.wam.ae/en/details/1395302912384> (Consultado el 25 de febrero de 2021).

⁵¹ «UAE, France bolster def Cooperation», *Defense Aerospace*, 19 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.defense-aerospace.com/article-view/release/207668/mbda-to-open-missile-engineering-center-in-uae.html> (Consultado el 2 de diciembre de 2020).

⁵² OMRAN, Hagar. «UAE, Egypt's Strategic ally for 47 years», *Daily News Egypt*, 2 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://dailynewsegypt.com/2018/12/02/uae-egypts-strategic-ally-for-47-years/> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

Sidi Barrani⁵³. La preocupación común por la intervención turca en Libia y la delimitación de las controvertidas fronteras marítimas han sido, por tanto, un tema de conversación recurrente en los encuentros entre MBZ y el Sisi. Como parte de su estrategia para reforzar el papel de Egipto como un foco de estabilidad, en noviembre de 2019 EAU anunció un acuerdo de inversión valorado en 20 000 millones de dólares⁵⁴.

Con tal nivel de flujos de inversión originándose en el Golfo, y en EAU en particular, es comprensible que Egipto se haya referido a la seguridad de sus aliados en el Golfo como una extensión de su propia seguridad nacional. En efecto, Abdelfatah el Sisi ha afirmado, en repetidas ocasiones, que la seguridad del Golfo representa una línea roja y una parte integral de la seguridad nacional de Egipto y que, por tanto, apoyaría a sus aliados en el Golfo contra cualquier amenaza regional⁵⁵. Esta retórica se asemeja a la de un pacto de defensa mutuo, sin serlo formalmente, lo que dificulta saber hasta qué punto Egipto está dispuesto a ir en defensa de sus socios del Golfo. Por ejemplo, tras los ataques en Abqaiq (Arabia Saudí) en septiembre de 2019, la respuesta egipcia consistió en emitir una mera condena y palabras de apoyo⁵⁶. Por otro lado, también es cierto que las prioridades de Egipto-EAU están mejor alineadas que las de Egipto-Arabia Saudí en lo que respecta a Turquía y la Hermandad Musulmana.

En cualquier caso, tanto EAU como Egipto necesitan apoyarse mutuamente: Egipto necesita la inversión emiratí, y EAU requiere de la potencia egipcia para contener a Turquía y proteger sus intereses en el Mediterráneo. En resumen: no existe una cláusula de defensa formal entre El Cairo y Abu Dabi, pero hay razones suficientes para creer que, en caso de una agresión, ambos socios se comportarán como si existiera.

⁵³ ATAMAN, Muhittin. «The meaning of the al-Watiya air base attack», *Daily Sabah*, 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/the-meaning-of-the-al-watiya-air-base-attack> (Consultado el 17 de diciembre de 2020).

⁵⁴ FOULY, Mahmoud; AL-AZRAK, Emad. «Egypt-UAE huge investment deal reflects Cairo's strategic significance to Gulf states: experts», *Xinhua*, 17 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/17/c_138560802.htm (Consultado el 30 de noviembre de 2020).

⁵⁵ FOULY, Mahmoud; AL-AZRAK, Emad, *op. cit.*

⁵⁶ «Egypt strongly condemns terrorist attack on Saudi Aramco plants», *Egypt Today*, 16 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.egypttoday.com/Article/1/74773/Egypt-strongly-condemns-terrorist-attack-on-Saudi-Aramco-plants> (Consultado el 14 de abril de 2021).



Figura 4. Relaciones EAU-Egipto.

Chipre

La relación con Chipre, aunque es relativamente reciente⁵⁷, ha recibido mucha atención por parte de EAU. Mientras sus respectivas fuerzas aéreas iban mejorando su interoperabilidad durante los ejercicios anuales en Iniohos, funcionarios de Defensa de alto nivel se reunieron varias veces a lo largo de 2018⁵⁸ y 2019⁵⁹. En noviembre de 2020, el ministro de Defensa emiratí llamó a su homólogo chipriota para abordar cuestiones de seguridad en el Mediterráneo oriental⁶⁰. Poco después, tuvo lugar la primera reunión del Comité Conjunto de Cooperación Chipre-EAU, que institucionalizó la cooperación en diversos ámbitos, incluidos la seguridad y defensa⁶¹. Los resultados no tardaron en materializarse, y en enero de 2021 ambos países firmaron un memorándum de entendimiento en cooperación de defensa, para realizar maniobras y programas de

⁵⁷ The UAE opened an embassy in the Republic of Cyprus in July, 2016. See: «New UAE embassy opens in Cyprus», *The National*, 12 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/government/new-uae-embassy-opens-in-cyprus-1.160768> (Consultado el 14 de abril de 2021).

⁵⁸ ALFAHAM, Tariq. «UAE ambassador meets Cypriot defence minister», *Emirates News Agency*, 18 de mayo de 2018. Disponible en: <http://wam.ae/en/details/1395302689944> (Consultado el 29 de noviembre de 2020).

⁵⁹ «UAE's international peacekeeping efforts praised by Cyprus and Greece», *The National*, 16 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/uae-s-international-peacekeeping-efforts-praised-by-cyprus-and-greece-1.938441> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

⁶⁰ «Cyprus and UAE defence ministers discuss enhancing bilateral cooperation», *In-Cyprus*, 9 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://in-cyprus.philenews.com/cyprus-and-uae-defence-ministers-discuss-enhancing-bilateral-cooperation/> (Consultado el 25 de noviembre de 2020).

⁶¹ «Cyprus: Cyprus-UAE joint cooperation committee convene for the first time», *Independent Balkan News Agency*, 11 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://balkan.eu.com/cyprus-cyprus-uae-joint-cooperation-committee-convene-for-the-first-time/> (Consultado el 26 de noviembre de 2020).

entrenamiento conjuntos en el futuro⁶². Una semana después, el ministro de Asuntos Exteriores de Chipre viajó a Abu Dabi para reforzar la coordinación con su socio y enfrentar conjuntamente los nuevos desarrollos en el este del Mediterráneo⁶³.

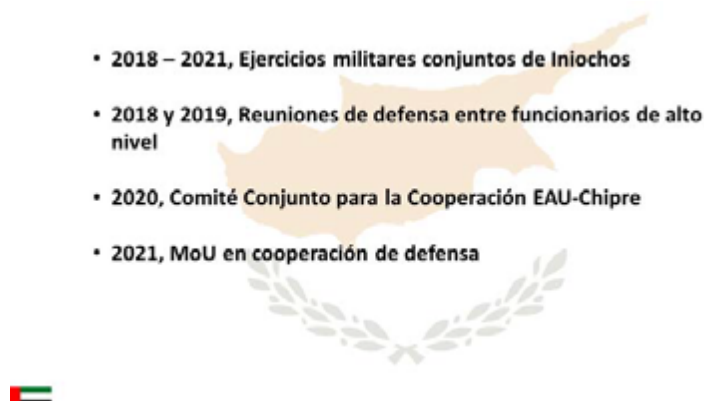


Figura 5. Relaciones EAU-Chipre.

Foros, conferencias e instituciones multilaterales

Estos vínculos bilaterales multiplican su efectividad al verse institucionalizados en foros, conferencias y organizaciones intergubernamentales. Si bien es cierto que EAU no representa la columna vertebral en tales foros, su presencia determina, en gran medida, la retórica hacia Turquía. En este contexto, Abu Dabi se está beneficiando del EastMed Gas Forum (EMGF), con sede en El Cairo, formado en 2020 por Grecia, Egipto, Chipre, Israel, Italia y Jordania⁶⁴. El ingreso de EAU a finales de 2020⁶⁵ como Estado observador podría parecer extraño, pero la ausencia de Turquía es realmente llamativa. Presentado como una plataforma de cooperación para tratar temas energéticos, Ankara percibe al EMGF como una iniciativa hostil y poco realista que pretende excluir a Turquía⁶⁶. La presencia emiratí cobra más relevancia aún después de que el fondo soberano emiratí

⁶² ISMAIL, Esraa; ALGHOUL Rola. «UAE, Cyprus, sign MoU on cooperation in defence field», *WAM*, 12 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.wam.ae/en/details/1395302900927> (Consultado el 12 de enero de 2021).

⁶³ «Cyprus: Christodoulides on a two-day working visit to UAE and Saudi Arabia», *Independent Balkan News Agency*, 18 de enero de 2021. Disponible en: <https://balkan.eu.com/cyprus-christodoulides-on-a-two-day-working-visit-to-uae-and-saudi-arabia/> (Consultado el 23 de enero de 2021).

⁶⁴ QANDIL, Ahmed. «East Med Gas Forum turns into regional organisation, in blow to Turkey», 23 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://thearabweekly.com/east-med-gas-forum-turns-regional-organisation-blow-turkey> (Consultado el 15 de abril de 2021).

⁶⁵ «Egypt's Sisi, Abu Dhabi Crown Prince Mohammed bin Zayed agree on continuing joint confrontation against threats to region's security», *Ahram Online*, 16 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://english.ahram.org.eg/News/397013.aspx> (Consultado el 17 de diciembre de 2020).

⁶⁶ SIDERIS, Spiros. «Turkish Foreign Ministry reacts to the signing of the EMGF», *Independent Balkan News Agency*, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://balkan.eu.com/turkish-foreign-ministry-reacts-to-the-signing-of-the-emgf/> (Consultado el 15 de abril de 2021).

Mubadala firmase un memorando de entendimiento con la empresa israelí Delek Drilling para comprar una participación del 22 % en el campo de gas Tamar, cerca de Israel, por un valor de 1100 millones de dólares⁶⁷.

En febrero de 2021, Atenas acogió la primera edición del Philia Forum, con representantes de Arabia Saudí, Bahréin, EAU, Chipre y Francia, para hablar de paz y estabilidad en la región⁶⁸. Aparte de abordar los retos en el este del Mediterráneo, la cuestión chipriota y asuntos energéticos, Philia Forum mandó un mensaje claro de unidad, de unos países dispuestos a defender sus intereses ante Turquía. También en febrero de 2021 tuvo lugar en Abu Dabi la International Defence Exhibition & Conference 2021, la mayor exhibición de su categoría de la región. Este macroevento bianual es una oportunidad única para reforzar los lazos de cooperación en materia de seguridad y defensa con socios de los cinco continentes. En esta edición, el príncipe heredero MBZ, el ministro de Defensa y otros altos funcionarios emiratíes aprovecharon la ocasión para recibir a representantes de Grecia⁶⁹, Chipre⁷⁰, Egipto⁷¹ y Francia⁷², pero no de Turquía.

Más recientemente, en abril de 2021, los ministros de Exteriores de Israel, Grecia, Chipre y EAU se reunieron en Chipre para reforzar sus intereses estratégicos en la región⁷³, mientras, en una curiosa coincidencia, sus respectivas fuerzas aéreas participaban en el ejercicio militar conjunto Iniochos 2021.

⁶⁷ «UAE's Mubadala signs MoU to acquire Delek's stake in Israeli gas field», *Offshore Technology*, 27 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.offshore-technology.com/news/mubadala-mou-delek-stake-tamar-gas-field/> (Consultado el 10 de mayo de 2021).

⁶⁸ ALFAHAM Tariq; MOHAMED, Hatem. «UAE condemns foreign interventions in internal affairs: Reem Al Hashemy», *WAM*, 11 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.wam.ae/en/details/1395302909478> (Consultado el 12 de febrero de 2021).

⁶⁹ «Greece and UAE seek to deepen defense relationship», *Greek City Times*, 22 de febrero de 2021. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2021/02/23/greece-uae-defense-relationship/> (Consultado el 15 de abril de 2021).

⁷⁰ «Idex 2021: Sheikh Mohammed bin Zayed meets Serbian and Cypriot defence ministers», *The National*, 23 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/uae/government/idex-2021-sheikh-mohamed-bin-zayed-meets-serbian-and-cypriot-defence-ministers-1.1171743> (Consultado el 15 de abril de 2021).

⁷¹ «Egypt's defence minister meets counterparts, military equipment companies' chiefs in IDEX 2021», *Egypt Today*, 25 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.egypttoday.com/Article/1/99032/Egypt-s-defense-minister-meets-counterparts-military-equipment-companies-chiefs> (Consultado el 15 de abril de 2021).

⁷² «His highness Sheikh Mohamed bin Zayed receives President of Tatarstan, French Minister of Armed Forces», *MOFAIC*, 23 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.mofaic.gov.ae/en/mediahub/news/2021/2/23/23-02-2021-uae-presidents> (Consultado el 15 de abril de 2021).

⁷³ «UAE, Israel, Cyprus, Greece foreign ministers to meet Friday», *Asharq Al-Awsat*, 16 de abril de 2021. Disponible en: <https://english.aawsat.com/home/article/2922336/uae-israel-cyprus-greece-foreign-ministers-meet-friday> (Consultado el 21 de abril de 2021).

¿Otros actores mediterráneos?

Pese a que Abu Dabi también ha incrementado la cooperación en seguridad con otros países mediterráneos, como Israel, Italia y España, no sería apropiado incluirlos en este eje informal hostil a Ankara. Si bien es cierto que EAU podría tratar de crear separación entre Israel y Turquía, esta no será una tarea fácil, dado que Turquía e Israel tienen intereses comunes en Siria (contener a Irán y debilitar el régimen de Asad) e Israel no querría dañar en exceso su relación con Ankara.

Italia y España suelen mostrarse cálidos con Turquía por motivos diversos. La Moncloa conoce la delicada posición de los bancos españoles, con una deuda turca de 64 000 millones de dólares, más que el conjunto de deuda turca que tienen Francia, Italia, EE. UU. y Alemania⁷⁴. Italia, por su parte, comparte intereses comerciales con Turquía en Libia, Argelia y Túnez⁷⁵. Esto explica, parcialmente, por qué ni Madrid ni Roma han condenado las acciones de Ankara en el este del Mediterráneo, y han hecho lo posible por evitar sanciones en el seno de la UE.

Consideraciones finales

Después de ver como EAU ha reforzado sus relaciones con diversos países del Este del Mediterráneo, con el objetivo de aislar a Turquía, presentamos tres posibles escenarios a corto plazo, con sus respectivos niveles de probabilidad.

1) Reconciliación EAU-Turquía

Durante los últimos meses han surgido diversas tendencias que podrían posibilitar una convergencia de intereses entre Turquía y EAU. La reconciliación del cuarteto con Catar formalizada en la cumbre de Al Ula, aparte de aliviar las tensiones en el Golfo, ha tenido efectos secundarios positivos, con señales de reconciliación entre Turquía, por un lado, y Egipto y Arabia Saudí, por el otro. Como consecuencia, no sería descabellado pensar

⁷⁴ ANTONOPOULOS, Paul. «Have Spanish and Italian banks guided their countries policies toward Turkey?», *Greek City Times*, 16 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://greekcitytimes.com/2020/09/16/has-spanish-and-italian-banks-guided-their-countrys-policies-towards-turkey/> (Consultado el 10 de abril de 2021).

⁷⁵ TANCHUM, Michaël. «Libya, energy, and the Mediterranean's new 'Great Game'», Real Instituto Elcano, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari110-2020-tanchum-libya-energy-and-the-mediterraneans-new-great+game (Consultado el 2 de febrero de 2021).

que EAU podría seguir los pasos de sus aliados, sobre todo después de que un ministro emiratí dijera en enero de 2021 que EAU quiere normalizar relaciones con Turquía en un marco de respeto mutuo de la soberanía⁷⁶. La posibilidad de sanciones europeas y la nueva Administración Biden, menos permisiva que la anterior, han influido en ese cambio de dirección en Ankara.

Además, la sustitución del ministro de Exteriores emiratí Anwar Gargash, cuya retórica hacia Ankara ha sido tradicionalmente incendiaria, podría indicar una disposición de la élite emiratí para hacer un borrón y cuenta nueva en su política exterior, según argumenta el Dr. Krieg⁷⁷. Por último, en mayo de 2021 un nuevo embajador turco asumió el cargo en EAU, después de una conversación telefónica amigable entre los respectivos ministros de Exteriores⁷⁸. Dicho esto, es poco probable que Abu Dabi y Ankara se reconcilien del todo. Para que tal cosa ocurra, ambos deberían abordar ciertos puntos de desacuerdo fundamentales.

2) Tensiones de baja intensidad

Lo más probable es que las tensiones de baja intensidad continúen, debido principalmente a (1) un desacuerdo ideológico acerca del islamismo político, encarnado en la Hermandad Musulmana, y (2) una dinámica de competición geopolítica que se ha atrincherado en el este del Mediterráneo, Libia, el mar Rojo y el Cuerno de África⁷⁹. Hasta que estas fricciones no se resuelvan, un acercamiento honesto y duradero será poco probable.

Cabe mencionar que, en cierto modo, este enfrentamiento de baja intensidad ha sido utilizado por Turquía para fortalecer una narrativa de la interferencia extranjera como fuente de los males en el país, mientras que EAU ha instrumentalizado el enfrentamiento

⁷⁶ OKUDUCI, Idris. «UAE wants to normalize relations with Turkey: Minister», *Anadolu Agency*, 11 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/uae-wants-to-normalize-relations-with-turkey-minister/2105471> (Consultado el 12 de abril de 2021).

⁷⁷ CAFIERO, Giorgio. «A cabinet reshuffle and the centralisation of power in Abu Dhabi», *TRT World*, 18 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.trtworld.com/opinion/a-cabinet-reshuffle-and-the-centralisation-of-power-in-abu-dhabi-44279> (Consultado el 11 de febrero de 2021).

⁷⁸ «Turkey's new ambassador to the UAE takes office», *Hurriyet Daily News*, 3 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.hurriyetsdailynews.com/turkeys-new-ambassador-to-the-uae-takes-office-164432> (Consultado el 10 de mayo de 2021).

⁷⁹ AYDINTASBAS, Asli; BIANCO, Cinzia. «Useful enemies: How the Turkey-UAE rivalry is remaking the Middle East», *ECFR*, 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/useful-enemies-how-the-turkey-uae-rivalry-is-remaking-the-middle-east/> (Consultado el 2 de abril de 2021).

para fortalecer sus lazos con países europeos e incluso con EE. UU., en un momento en el que Ankara está perdiendo aliados entre los Gobiernos occidentales.

3) Tensiones llevadas al extremo

Es muy poco probable que las tensiones entre EAU y Turquía se intensifiquen de manera extrema, dado que esa rivalidad consumiría a ambos países aún más, en un momento en el que se enfrentan a asuntos mucho más urgentes. Ankara, aparte de enfrentar la pandemia del coronavirus, debe también prestar atención a la situación crítica en Idlib, la lucha contra el PKK y la nefasta situación económica. Si bien es cierto que el enfrentamiento se puede instrumentalizar para desviar la atención de los problemas domésticos, lo más probable es que, si tal escalada de tensiones llegase a ocurrir, esta sería retórica y limitada. Abu Dabi, por su parte, no querría manchar más su reputación, a escasos meses del inicio de la Expo Mundial en Dubái⁸⁰.

Para alcanzar una solución duradera, EAU debe hacer un esfuerzo por comprender las percepciones turcas de las amenazas en la región, considerando de manera más empática la posición turca en el este del Mediterráneo. En vez de avivar el enfrentamiento en esa región a través del fortalecimiento de los lazos militares con los vecinos de Turquía, EAU debería tomar un papel conciliador y buscar soluciones a las diversas problemáticas, que incluyan a Ankara. Una reconciliación exitosa entre Doha y Abu Dabi podría facilitar este proceso. Por otro lado, Turquía también debería evitar acciones que puedan incrementar las tensiones innecesariamente, acomodándose un poco más a las percepciones emiratís sobre el peligro que supone el islamismo político.

*Albert Vidal Ribé**

Master of Arts in Arab Studies en Georgetown University
Analista en Artículo 30 – Política de Defensa
[@albert_vidal_](https://twitter.com/albert_vidal_)

⁸⁰ Debido a la pandemia, la Expo se celebrará entre el 1 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022.

Los retos de la seguridad española en la era pos-COVID-19

Los retos de la seguridad española en la era pos-COVID-19

Resumen:

España está enfrentándose desde principios del 2020 a una pandemia que ha monopolizado la atención mediática y los esfuerzos del Estado y de las comunidades autónomas, dejando en un segundo plano otros asuntos estratégicos. A medida que se va conviviendo con el virus, vuelven a ser de actualidad los temas que quedaron relegados durante un tiempo. La seguridad, en su acepción genérica, está en el centro de estas preocupaciones, ya que la crisis sanitaria aceleró los retos que afectan directamente la seguridad española. La integridad territorial, la estabilidad política y la paz social, la gestión de los flujos migratorios, el crecimiento económico y la lucha antiterrorista figuran entre los desafíos más urgentes que requieren, en las circunstancias actuales, un tratamiento simultáneo y coordinado. Este ensayo propone unas pistas de reflexión y defiende algunas opciones dentro de las múltiples aproximaciones posibles a estos retos.

Palabras clave:

Seguridad, España, integridad territorial, lucha antiterrorista.

***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 challenges of Spanish security in the post COVID19 era

Abstract:

Spain has been facing the COVID19 pandemic since the beginning of 2020. The health crisis drew all the media attention and concentrated the efforts of the state and those of the autonomous regions, leaving behind, at least for a while, other strategic matters. As the country developed coping mechanisms and starts coexisting with the virus, these once-forgotten-issues reemerged. Security, in the broad sense, is at the heart of these concerns given that the pandemic has emphasized some of the most impactful challenges for the Spanish National Security. Territorial integrity, political and social stability, migration, economic growth, and the fight against terrorism are amongst the most pressing issues facing the country. Plus, they need to be dealt with simultaneously and in a coordinated manner. This paper explores possible lines of action to face these challenges and defends few approaches amongst the many available options.

Keywords:

Security, Spain, Territorial Integrity, the fight against terrorism.

España tras la pandemia: mismos retos y mayor urgencia

La Estrategia Nacional de Seguridad de 2017 aseveraba que «en el nuevo panorama internacional, las contingencias y desarrollos que se producen en áreas muy alejadas de las fronteras del país y de sus zonas de interés inmediato también pueden impactar en su Seguridad Nacional». La pandemia lo ha confirmado. La crisis sanitaria ha revelado una dependencia hacia el exterior en áreas nacionales sensibles, mostrando vulnerabilidades en el sistema sobre las que conviene actuar. Si el Estado español, al igual que sus vecinos europeos, está sacando conclusiones y rectificando en materia sanitaria, el resto de los ámbitos requiere también una revisión en profundidad para promover una gestión anticipatoria y eficaz que se adelante a los potenciales riesgos y amenazas. Una acción preventiva permitiría enfrentarse a los retos anteriores a la pandemia, que han sido acelerados y amplificados como consecuencia de esta.

La integridad territorial

El territorio es el primer elemento en la definición de cualquier estrategia de defensa y seguridad. Proteger el territorio de las reivindicaciones separatistas internas o de las veleidades expansionistas de otros Estados debe constituir el punto de partida. Es cierto que España es hoy en día un socio fiable para sus vecinos y que Europa ha superado las ambiciones anexionistas de la Segunda Guerra Mundial, pero, a pesar de la mejora del contexto regional, la integridad territorial requiere una vigilancia constante. Tras la crisis sanitaria, nos encontramos ante un panorama algo más inquietante en la que el COVID-19 actuó como un factor agravante de los desafíos existentes.

Los nacionalismos siguen siendo un reto para la unidad territorial. Hacer frente al separatismo requiere, más allá del control territorial, una estrategia de comunicación y una acción política eficaz, centrada en las opiniones públicas locales y en ganar la necesaria batalla de la legitimidad estatal. Sin este requisito, los desafíos se aplazan sin resolver de forma definitiva. El brote separatista en las urnas plantea una amenaza constante, tensando las relaciones políticas y poniendo en peligro la armonía social. Esta situación obliga al Estado español, en ocasiones, a ceder en asuntos estratégicos. La presión nacionalista mantiene al Ejecutivo en una permanente negociación de su poder y justificación de sus decisiones ante socios nacionalistas aferrados a un radicalismo que rechaza, de por sí, las iniciativas de índole estatal.

Tratándose de las amenazas proviniendo del exterior, se debe mantener una política proactiva respecto a Gibraltar, «uno de los mayores puntos de confluencia de tráfico marítimo y enclave estratégico de máxima relevancia»¹. El *brexit* ha debilitado las relaciones con Inglaterra como socio europeo y deja a España desprovista de un marco de negociación crucial como la Unión Europea, lo cual obliga a tratar cualquier conflicto relativo a la administración territorial en el marco de las relaciones bilaterales.

Las reivindicaciones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla son otro motivo de preocupación², sabiendo que se trata de un socio clave para España principalmente en aspectos de política exterior como la migración y la lucha antiterrorista. Las recientes victorias diplomáticas de Marruecos en el asunto del Sáhara Occidental con la obtención del reconocimiento americano acentúan para España esta compleja ecuación. La relación de España con los países del Magreb requiere una clara definición de los retos y conseguir un balance estratégico en la colaboración: ni cediendo ante las presiones, ni tensando inútilmente las relaciones.

La estabilidad política y la paz social

Para muchos países, la pandemia ha agudizado la crisis de legitimidad política que ha estado minando la credibilidad de las instituciones en gran parte de las democracias en las últimas décadas. Los escándalos de corrupción, la influencia de los grupos de presión y la formación de una casta económico-política han provocado un lento y progresivo desgaste de la función pública. Los altos cargos del Estado se ven, a veces, condicionados por los intereses empresariales o por autoridades superiores como las instituciones de la Unión Europea. Esta realidad hace que los ciudadanos consideren a sus representantes incapaces de imponer la «voluntad soberana del pueblo». Esta concepción se ha visto, a menudo, reforzada por los medios de comunicación y por diversos populismos interesados en fomentar estos discursos. Esta crisis del modelo de representación se ha visto acelerada y agravada por la pandemia de la COVID-19, la cual ha provocado una ola sin precedente de teorías de la conspiración³. Esta

¹ Estrategia Nacional de Seguridad, 2017, p. 25. Disponible en:

https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2017_capitulo_1.pdf

² GUTIÉRREZ, Roberto. «Ceuta y Melilla: ¿Una defensa imposible?», *Revista Ejército*, 31/12/2019. (Consultado el 14/2/2021).

³ PORTERO ALFÉREZ, Nuria. *Las redes sociales y la COVID-19: herramientas para la infodemia*.

Documento de Opinión IEEE 163/2020. Disponible en:

Documento de Opinión

82/2021

4

desconfianza se ha ilustrado con las campañas de vacunación, con un movimiento importante en las redes incitando a los ciudadanos a no vacunarse alegando que se trata de una maniobra de los poderes públicos para lograr un mayor control sobre la población. Entre las teorías conspirativas, triunfaron también las que cuestionaron la existencia misma del virus, negando el carácter real de la pandemia.

Este movimiento afectó también a España. Varias manifestaciones pusieron de relieve un gran déficit de apoyo a las políticas gubernamentales y una creciente desconfianza hacia las instituciones. Más allá del apoyo a un determinado partido o ideología, España ha presenciado un deterioro del debate público en su globalidad y una polarización social alimentada por los bulos y la desinformación. Esta tendencia es uno de los mayores peligros para la paz social por su carácter reduccionista y proclive a la radicalización. Durante la pandemia, y sobre todo durante los meses de confinamiento, la difusión en las redes sociales de mensajes alarmistas, teorías de conspiración y de ideologías radicales ha empobrecido la democracia y ha dañado el sentido de la nación que sustenta la convivencia. Estas tendencias representan un peligro para la seguridad del país a medio y largo plazo. La vuelta a la normalidad debería acompañarse de una mejora cualitativa del debate público y de un mayor esfuerzo para alcanzar el consenso político. La democracia española necesita firmes defensores en esta época de incertidumbre. La seguridad del país y de sus ciudadanos dependen del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la defensa continua del Estado de derecho.

La gestión de los flujos migratorios

La pandemia ha actuado como un catalizador en muchos ámbitos. Respecto a la migración, la COVID ha supuesto una aceleración de los flujos, y las restricciones a los viajes provocaron un aumento de la ilegalidad. La crisis en Canarias es otra muestra de lo que supone el atractivo europeo para gran parte de la población africana. Es un recordatorio más de la importancia de abordar los problemas desde sus raíces (situación en los países de origen) y no sus síntomas (flujos migratorios). Ante la falta de progreso sustancial en los países receptores de ayudas al desarrollo, hay un cuestionamiento por

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO163_2020NURPOR_infodemiaCovid.pdf
(Consultado el 15/2/2021).

parte de la opinión pública de la relevancia de la multilateralidad y de la cooperación para el desarrollo, ya que los resultados tardan en materializarse.

Hay que resaltar, frente a este tipo de argumentos, que, por un lado, no hay evidencia de una correlación directa entre migración y ayuda al desarrollo⁴, y, por otro lado, dicho desarrollo, en el mejor de los casos, permitiría reducir la migración forzada, la cual es directamente vinculada con el contexto nacional de procedencia del migrante, pero no frena la movilidad humana en su globalidad. De todos modos, los picos de migración y los oportunismos políticos no deberían resultar en un cuestionamiento erróneo del modelo español⁵. La aproximación española a la cuestión migratoria se desmarca por ser holística, España siendo parte del Pacto Global por la Migración de Naciones Unidas, mientras que, a nivel europeo, el tratamiento de la migración bajo el ángulo exclusivo de la seguridad impide la adhesión y la colaboración de los países de procedencia, reacios a transformarse en «gendarmes» de Europa.

El peso de la demografía, el deterioro de la situación política y económica en gran parte de los países africanos y la falta de oportunidades para una población joven, junto con los conflictos, dejan prever un constante aumento de la migración en el momento en el que esta llegada de migrantes resulta más problemática para los países de acogida⁶. La política migratoria se ha convertido en un factor decisivo de política interior y un argumento determinante en los programas de los partidos, simplificando al extremo un debate de gran complejidad, posicionándose como anti o promigración, polarizando la opinión y alterando la paz social.

«España, por su posición geoestratégica, está especialmente expuesta a este desafío»⁷. España es la puerta del continente europeo desde África. Para muchos es el destino final, mientras que para otros es una etapa en un viaje cuyo destino es Francia, Inglaterra o Alemania. En la situación actual, con las restricciones a la movilidad y el mayor control

⁴ DENNISON, Susi; FINE, Shoshana; GOWAN, Richard. «False moves: Migration and development aid», *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 8/10/2019. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/false_moves_migration_and_development_aid/

⁵ FINE, Shoshana; TORREBLANCA, José Ignacio. «Border games: has Spain found an answer to the populist challenge on migration?» *Policy Brief*, ECFR, Sept. 2019. Disponible en: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/border_games_spain_answer_to_the_populist_challenge_on_migration.pdf

⁶ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen; RINKEN, Sebastian. «La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX», Real Instituto Elcano, ARI 33/100, 16/3/2021. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-20201-gonzalez-rinken-opinion-publica-ante-inmigracion-y-efecto-vox

⁷ Estrategia Nacional de Seguridad, *op. cit.*, p. 72.

de las fronteras, es probable que se produzca un «efecto embudo» y que los migrantes y refugiados se encuentren en España por un periodo más largo. De concretarse, este hecho aumentaría considerablemente la presión sobre España, cuyo atractivo no parece haberse resentido por la crisis sanitaria y que sigue representando un destino de predilección a pesar de ser uno de los más afectados por la COVID-19. Debido al efecto embudo, un cambio de desconocida amplitud en los flujos migratorios requiere un esfuerzo de adaptación en un tiempo récord, lo cual supone un desafío para la seguridad nacional. Además, este cambio conlleva reacciones de rechazo y puede desembocar en violencia por parte de un sector de la población que percibe esta llegada de migrantes como una invasión. Hará falta en el futuro un esfuerzo de pedagogía sobre la migración y de lucha contra su instrumentalización política, así como la involucración de los países de origen en la búsqueda de soluciones.

El crecimiento económico y la recuperación turística

Otra de las claves de la seguridad es la mejora de la situación económica. El paro ha alcanzado niveles preocupantes tras la pandemia. De mantenerse, esta situación podría dar lugar a una contestación social liderada por una juventud despolitizada y desvinculada de las instituciones. La atomización de los trabajadores y la ausencia de mediadores representa una debilidad sistémica y amenaza la seguridad nacional porque el descontento, al no ser captado e institucionalizado, se trasladaría a la calle. La crisis generada por la pandemia representa una ocasión para aportar las respuestas estructurales que necesita la economía española, más allá de las ayudas temporales. Es el momento idóneo para revisar la lógica de inversión pública y reforzar los sectores que generan empleo y oportunidades de trabajo adecuadas para la juventud española. Frente a la supremacía de sectores orientados al capital, como el inmobiliario, hace falta repensar el modelo de crecimiento para que se oriente hacia la integración de los recursos humanos del país. Si se crean y se mantienen situaciones de renta, se perjudica el talento y no se fomenta el emprendimiento, lo cual a su vez representa un serio hándicap para un porcentaje importante de los jóvenes españoles, que no consiguen realizarse profesionalmente. Aunque no sea el único motivo, dicha situación contribuye a mantener una baja tasa de natalidad, ya que muchos jóvenes, ante la falta de

perspectivas, agravadas por la pandemia, renuncian a sus proyectos familiares, agudizando el reto demográfico⁸.

El impacto de la pandemia en el turismo invita a una reflexión sobre la dependencia vis-a-vis del turismo extranjero. España es uno de los países más turísticos del mundo y esta realidad es un extraordinario éxito. Recibir más de 80 millones de visitantes demuestra el increíble atractivo del país. Un éxito de tal envergadura conlleva también retos adicionales para la seguridad nacional. Si el turismo contribuye a la riqueza del país, plantea también dificultades cuando su éxito alcanza los niveles que alcanza en el caso español. Los movimientos opuestos al turismo de masa amenazan la estabilidad y la convivencia en varias ciudades protestando contra la subida de alquileres y la real o percibida expropiación de los residentes habituales a favor de visitantes temporales. Estos cambios requieren una intervención del Estado. Sin la regulación estatal, estas protestas pueden degenerar y perjudicar la paz social. Este fenómeno no es propio de España, ya que, por ejemplo, en Portugal, la ciudad de Lisboa ha sido víctima de su éxito y ha sufrido una situación parecida, obligando al Gobierno portugués a tomar medidas debidas a la saturación de los servicios y a los daños colaterales del turismo de masa.

La lucha antiterrorista

La Estrategia Nacional contra el Terrorismo de 2019 ha reiterado el carácter preocupante de la amenaza yihadista, a la vez que ha subrayado las numerosas fortalezas españolas en la lucha contra el terrorismo. España cuenta con una experiencia valiosa en la lucha contra el terrorismo autóctono, un aparato legal y judicial que integra varios aspectos del terrorismo y un conocimiento del fenómeno por parte de las instituciones judiciales y de los diversos cuerpos de seguridad nacional que les permite hacer frente a la amenaza y anticiparla con gran eficacia. Por último, cabe destacar el nivel de preparación de los servicios de información y de inteligencia, el papel de las Fuerzas Armadas, la resiliencia de la sociedad española en su conjunto, así como la colaboración ciudadana.

⁸ PUYOL, Rafael. «Más muertes, caída de la natalidad y menor esperanza de vida: así serán los estragos demográficos de la COVID-19», *The Conversation*, 16/6/2020. Disponible en: <https://theconversation.com/mas-muertes-caida-de-la-natalidad-y-menor-esperanza-de-vida-asi-seran-los-estragos-demograficos-de-la-covid-19-140857> (Consultado el 23/3/2021).

Falta, sin embargo, un pilar esencial en dicha estrategia: la lucha contra las ideologías que sustentan el terrorismo: los «potenciadores de riesgo»⁹. La estrategia de 2019 evoca el peligro de algunas ideologías en estos términos: «Los extremismos identitarios excluyentes que pueden derivar en violencia y verse incrementados en un entorno de crisis económica constituyen una de las notas preocupantes en la actualidad»¹⁰. España es un país comprometido con la lucha contra el terrorismo dentro y fuera de sus fronteras. Su participación en las misiones europeas e internacionales lo demuestra. Consciente de la importancia de esta involucración y del peligroso rumbo que viven los países africanos con la expansión del yihadismo¹¹ y, teniendo en cuenta la degradación de la seguridad en su entorno más cercano, España ha incrementado su presencia en el Sahel. Estos esfuerzos son necesarios para crear un muro de contención y salvaguardar las fronteras frente a esta ola terrorista. Si España, y el resto de las fuerzas europeas involucradas en el Sahel, se retirasen, la amenaza del colapso de la seguridad y de la multiplicación de los Estados fallidos supondría una inmensa presión sobre las fronteras españolas. Aparte de los flujos de migración ilegal y de los desplazamientos forzados, esta quiebra de la seguridad reforzaría la amenaza yihadista y aumentaría la vulnerabilidad de España ante el riesgo de atentados.

Las últimas amenazas proferidas por el aparato propagandístico del Dáesh contra España reaviven la amenaza y podrían reactivar células durmientes, obligando a la inteligencia a una vigilancia permanente y a una actuación preventiva no exenta de complicaciones legales y operacionales.

El sistema de seguridad nacional está concebido dentro del marco constitucional y como parte intrínseca del Estado de derecho. Las estrategias de seguridad hacen numerosas referencias al carácter plural de la sociedad española y a la necesidad de proteger a los ciudadanos y al modelo institucional democrático. Es por ese motivo que uno de los pilares de la prevención debería incluir la lucha contra todas las ideologías que fomentan dichos «extremismos identitarios» e impiden una convivencia pacífica.

⁹ ALONSO, Rogelio. *Ideologías radicales y no democráticas como potenciadores de riesgo para la seguridad nacional*, capítulo VI, Cuaderno de Estrategia IEEE 159/2013. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_159.html

¹⁰ Estrategia Nacional Contra el Terrorismo, 2019, pp. 19-20. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contraterrorismo-2019>

¹¹ FUENTE COBO, Ignacio. *Yihadismo en el Sahel: La expansión de la amenaza oscura*, Documento de Análisis IEEE 12/2018, 21/3/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_159.html

Conclusión

A la vista de esos numerosos retos, se requiere una estrategia a largo plazo que no dependa de los cambios políticos. Ahí yace uno de los grandes retos para la democracia española: dotarse de mecanismos que consigan desvincular la seguridad nacional de intereses efímeros y mantenerla a salvo de las lógicas partidistas. De las estrategias nacionales nace una visión de la seguridad y unas pautas decisivas para el futuro del país. Por lo tanto, las grandes orientaciones deben marcar el rumbo y definir con la mayor claridad posible los retos, tras un diagnóstico correcto, despolitizado y riguroso de las amenazas sin dejar ninguna atrás, incluso las más difusas¹², amenazas cuya mera formulación conlleva un coste político.

Salma Semmami*

Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo URJC

¹² ARTEAGA, Félix. «Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: ¿luces largas o cortas?», *Real Instituto Elcano*, ARI 12/2021, 28/1/2021.

83/2021

2 de julio de 2021

Amanda Pérez Gómez*

**Trinidad y Tobago, núcleo de
Dáesh en Occidente**

Trinidad y Tobago, núcleo de Dáesh en Occidente

Resumen:

El fenómeno yihadista, especialmente de la mano de Dáesh, se ha extendido por todos los rincones del globo, cometiendo atentados en zonas en las que con muy escasa probabilidad nos imaginábamos que sucederían. Sin embargo, hay un área en el que las noticias sobre yihadismo brillan por su ausencia, o por su ausencia de presencia: América del Sur y Central. Aun cuando la zona sur del continente americano alberga innumerables comunidades religiosas, en líneas generales, el islam, y por ende los ataques terroristas de corte yihadista, pasan desapercibidos. A pesar de ello, encontramos en Trinidad y Tobago el núcleo de Dáesh en Occidente.

Palabras clave:

Terrorismo, Caribe, Trinidad y Tobago, yihadismo, narcotráfico, América Latina.

***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.

Trinidad and Tobago, core of Daesh in the West

Abstract:

The jihadist phenomenon, especially Daesh, has spread to all corners of the globe committing attacks in areas where we would never imagine. However, there is an area where the news of jihadism is non-existent especially due to its ignorance: South and Central America. Although the southern part of the American continent is home to countless religious communities Islam and therefore jihadist terrorist attacks are unnoticed. Despite this, Trinidad and Tobago becomes the nucleus of Daesh in the West.

Keywords:

Terrorism, Caribbean, Trinidad and Tobago, jihadism, drug trafficking, Latin America.

Introducción

La yihad global no entiende de fronteras, encontrando en las economías y sociedades subdesarrolladas el caldo cultivo perfecto para la captación de nuevos muyahidines, no siendo menos importante en las más progresistas y desarrolladas, consagrándose como un verdadero peligro multidimensional. Sin embargo, existe una zona del planeta que, a pesar de albergar innumerables agravios alentadores del yihadismo, se resiste a sus encantos: América del Sur y Central.

La llegada del islam a esta región genera controversia en lo relativo a su localización temporal y procedencia, siendo varias las hipótesis que lo desarrollan. No obstante, la incógnita va mucho más allá de su llegada, centrándose en por qué esta zona geográfica es la única del planeta en la que el islam, y especialmente el islamismo radical, no ha logrado expandirse y asentarse.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2011 en Nueva York y, posteriormente, los acontecidos en Madrid y Londres, el yihadismo global ha cobrado importancia y adquirido presencia en todas las regiones del planeta, a excepción de la zona centro y sur del continente americano. Un área donde la criminalidad incide hasta en las altas esferas políticas, la violencia del terrorismo yihadista no se siente atraída ni encuentra arraigo suficiente para su asentamiento. Ante la situación generalizada en esta zona del continente, Trinidad y Tobago rompe la norma, consolidándose como el país con mayor índice de yihadistas per cápita de Occidente.

Las condiciones históricas, políticas, económicas y geográficas que posee lo convierten en una base logística perfecta para la captación y desarrollo de operaciones en suelo estadounidense, europeo y como lanzadera de *foreign fighters* a zonas de conflicto. En suma, el subcontinente americano se consolida como un medio perfecto para la financiación de dichas organizaciones, siendo la sinergia con el crimen organizado un peligro más que probado.

El islam en América latina

En América Latina, las creencias religiosas poseen un fuerte arraigo social y cultural, convirtiéndose en uno de los principales pilares para su población. Fruto de la influencia

colonial, el catolicismo se convirtió en la religión imperante: en torno al 95 %¹ de la población de la zona profesa dicha religión, constituyendo dos tercios del total de fieles a nivel global.

A lo largo de la historia, Latinoamérica ha acogido diversas corrientes religiosas, consiguiendo muchas de ellas expandirse y asentarse, constituyendo importantes comunidades de fieles. Sin embargo, en el caso del islam, a pesar de ser una de las religiones con más seguidores en el globo, comprobamos como en esta zona geográfica podría considerarse una devoción ausente. Sondeos indican que únicamente el 1 %² del total de musulmanes en el planeta es de procedencia latina, estando concentrados mayoritariamente en Argentina, Venezuela y Brasil³.

Llegada del islam

Analizando la historia, surgen dudas sobre el momento exacto en que el islam llegó al continente americano. Hay autores que lo sitúan antes del descubrimiento de América, mientras que otros lo defienden como un hecho posterior y derivado del mismo.

Ivan Van Sertima⁴, Alexander Von Wuthenau⁵ o Barry Fell⁶, entre otros, documentan hallazgos de restos arqueológicos musulmanes o escritos chinos del siglo XII y XIII, sobre el desarrollo del comercio árabe en la zona. S. A. H. Ahsani⁷, exembajador de Pakistán en Brasil, a través de su artículo «Muslims in Latin America: A Survey», sitúa la primera toma de contacto en el siglo XI, reafirmandose en pinturas halladas en México. A pesar de no existir una fecha o hito histórico concreto que lo corrobore, los conocimientos marítimos avanzados de las civilizaciones asiáticas y del Medio Oriente darían la credibilidad necesaria a esta teoría.

¹ ANDRADE, G. E. «Posibilidades de crecimiento del islam en América Latina: oportunidades y dificultades», *Universidad del Zulia* (35), 2017, p. 119.

² Asociación islámica para América Latina y el Caribe. (s. f.). Obtenido de Asociación islámica para América Latina y el Caribe.

³ BERMÚDEZ, Á. «Por qué América Latina es la única región del mundo donde no crecerá el islam», *BBC News*, 4 de abril de 2017.

⁴ VAN SERTIMA, Ivan. *They came before Columbus: The African Presence in Ancient America*, New York: Penguin Random House 1976; VAN SERTIMA, Ivan. *African Presence in Early America*, New Jersey: Transaction Publishers, 1987.

⁵ VON WUTHENAU, Alexander. *Unexpected Faces in Ancient America: The Historical Testimony of PreColumbian Artists*, 2.ª ed. New York: Crown Publishers 1980.

⁶ FELL, Barry. *Saga America*, New York: Three Rivers Press 1983.

⁷ AHSANI, S.. «Muslims in Latin America: A Survey», *Journal Institute of Muslim Minority Affairs*, vol. 5, n.º 2, 1984.

Frente a lo expuesto, se encuentra la vertiente posicionada tras la llegada de Colón al continente americano. Sheik Muhammad⁸, Hernán Taboada⁹ o Luisa Isabel Álvarez de Toledo¹⁰ son algunos de los autores que defienden la llegada del islam de la mano de los esclavos y trabajadores de los españoles.

En base a lo mencionado, podemos considerar varias olas migratorias. En primer lugar, la ola colonial del siglo xv-xvi, como esclavos y trabajadores procedentes del norte y oeste de África¹¹, no suponiendo el punto de inflexión para su asentamiento en la zona debido a la práctica de la *taqiyya*¹², frecuentemente utilizada por yihadistas en la actualidad¹³. Es habitual centrarse únicamente en el colonialismo español, siendo especialmente relevante la llegada británica con esclavos musulmanes procedentes de la India y Pakistán, protagonizando una segunda oleada tras su liberación como esclavos.

En último lugar, migrantes procedentes de Palestina, Siria y el Líbano, se asentaron a mediados del siglo xix, en Argentina, Brasil, Venezuela y Colombia; periodo caracterizado por su intensidad y la integración social en los respectivos países de acogida.

Cabe mencionar que, al igual que se produjo la llegada de musulmanes, de forma paralela se produjo la de comunidades judías, especialmente tras el Holocausto.

Variantes del islam

Como bien es sabido, el islam posee diversas corrientes, las más conocidas la chií y la sunní. Sin embargo, existen muchas más variantes que, a pesar de ser menos conocidas, no son menos importantes. En el caso latinoamericano, podemos clasificarlas

⁸ MUHAMMAD, Sheik. «Los musulmanes en Argentina», ponencia presentada en el Congreso *El Islam en las Dos Orillas*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2004.

⁹ TABOADA, Hernán. «El moro en las Indias», *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, n.º 39, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 115-132.

¹⁰ ÁLVAREZ DE TOLEDO, Luisa Isabel. *África versus América. La fuerza del paradigma*. Córdoba: Junta Islámica, Centro de Documentación y Publicaciones 2000.

¹¹ TABOADA, Hernán. «Islam», en BALDERSTON, Daniel; GONZÁLEZ, Mike; LÓPEZ, Ana María (eds.), *Encyclopedia of contemporary Latin American and Caribbean Culture*, vol. 2, New York & London: Routledge 2000.

¹² QUIRING-ZOCHE, Rosemarie. «Glaubenskampf oder Machtkampf? Der Aufstand der Malé von Bahianacheiner islamischen Quelle». *Sudanica Africa*, 6, 1995, pp. 115-124.

¹³ GÓMEZ, A. P. «La “taqiyya”: infiltrarse entre los infieles por Alá», *Atalayar*, 2021.

de manera clara geográficamente hablando: el islam indoasiático de Pakistán, Indonesia e India, localizado principalmente en Surinam, Guyana y Trinidad y Tobago; por otro lado, el islam árabe, mayoritariamente sunní, del Líbano, Siria y Palestina, a lo largo del continente; y, por último, la chií, minoritaria, localizada especialmente en Argentina¹⁴.

Islam indoasiático

Corriente procedente de la India, llegada al continente americano, especialmente a la zona caribeña, durante el siglo XIX, cuando se produce la abolición de la esclavitud.

Con especial relevancia en Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago, constituyen hoy en día entre el 10 % y el 15 % de su población. Es tal la preeminencia desde la revolución iraní en 1979, que tanto Guayana como Surinam comenzaron a formar parte de la Organización de la Conferencia Islámica, facilitando relaciones con diversas personalidades y Estados del mundo árabe, como Libia, Egipto, Irak y Arabia Saudí. Esto ha derivado en enfrentamientos entre el islam indoasiático y el árabe, ya que los seguidores del islam tradicional árabe no conciben la convivencia con la otra variante¹⁵.

Tras el golpe de Estado, en 1990, por el grupo musulmán Jamaat a-Muslimeen, Trinidad y Tobago ha presenciado el auge del islamismo. Dicha organización tenía y tiene por finalidad la liberación de la comunidad afrocaribeña musulmana¹⁶.

Islam árabe

Con aproximadamente 6 millones de fieles, esta rama del islam se convierte en la más extendida en el continente. Encabezando la lista se encuentra Brasil, catalogada como «la capital del islam en América Latina»¹⁷, gracias a la llegada de inmigrantes palestinos, libaneses y sirios, además de los brasileños conversos.

¹⁴ CARO, I. «Identidades Islámicas Contemporáneas en América Latina», *Universum* (22), 2007, pp. 27-39.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ ZAMBELIS, Chris. «Jamaat al-Muslimeen on Trial in Trinidad and Tobago», *Terrorism Monitor*, 2006.

¹⁷ CARO, I. *Fundamentalismos islámicos. Guerra contra Occidente y América Latina*. Santiago: Editorial Sudamericana 2002.

Dentro del islam árabe, a nivel general podemos destacar varias corrientes, la sunní y la chií, siendo en este caso la primera la más extendida por los países latinos. El islam se convierte en un nexo espiritual y geopolítico con los Estados árabes de Oriente Medio.

Ejemplo de ello es el caso venezolano, integrante de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con especiales vínculos con Arabia Saudí (principal representante sunní) y con Irán (principal representante chií). Con los intereses energéticos y religiosos que fundan sus relaciones, converge el lado estratégico «antiestadounidense», especialmente en el caso de Irán, una posición de rechazo contra su presencia en Medio Oriente infundida por el ánimo de expansión de la corriente «socialista», revolucionaria y bolivariana por el subcontinente americano¹⁸.

Por otro lado se encuentra Argentina, segundo país con mayor presencia musulmana, en su caso de corte chií. El caso argentino merece especial atención, ya que en él se localiza la llamada «triple frontera», Argentina-Paraguay-Brasil, zona gris que alberga el mayor foco de narcotráfico, además de enlace clave para la sinergia con el terrorismo.

El paso al yihadismo

Para el análisis de su presencia en la zona, es posible diferenciar tres momentos clave que determinaron la ratificación de su asentamiento geográfico.

El primer periodo coincide con el atentado en Buenos Aires contra la embajada de Israel en 1992, seguido del atentado contra el edificio AMIA-DAI en 1994, quedando afirmada la participación de la organización libanesa Hezbolá, que encuentra refugio en la triple frontera¹⁹.

Como segundo periodo, tomamos los atentados del 11 de septiembre de 2001, apuntando hacia Al Qaeda, nuevamente con influencia en la triple frontera. Informes posteriores alegaron la coexistencia de diversas convicciones que respaldaban una convivencia de organizaciones terroristas como el Grupo Islámico de Egipto, Hamas, Hezbolá y Al Qaeda, enriqueciéndose a base de actividades ilícitas para su financiación (lavado de dinero, tráfico de armas y drogas)²⁰.

¹⁸ CARO, I., *op. cit.*

¹⁹ «Terrorist and organized crime groups in the tri-border area (TBA) of South America», *Federal Research Division*, 2003. Washington DC.

²⁰ CARO, I., *op. cit.*

Por último, un tercer periodo localizado después de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Servicios españoles e italianos advirtieron de la posible presencia en Argentina del movimiento Jamaat Tabligh^{21,22}, integrado en el país con finalidades de reclutamiento y envíos de *foreign fighters* a zonas de conflicto. Estudios posteriores apuntan hacia la colaboración de la organización con Al Qaeda.

Tres periodos bien diferenciados para tres corrientes islamistas radicales bien diferenciadas: en primer lugar, la corriente sunní del yihadismo global de Al Qaeda, en segundo lugar, la chií de Hezbolá e Irán y en tercer lugar un islamismo sunní «misionero», cuya finalidad es la preservación de la identidad musulmana y la moral islámica frente a los no creyentes, de Jamaat Tabligh²³.

Oportunidades de expansión

El islam es la religión que cuenta con una mayor rapidez de expansión, pudiendo llegar a superar en número de fieles al cristianismo en pocos años²⁴; sin embargo, América Latina se postula como la única región en la que se incumple la hipótesis.

Resulta curioso comprobar como una religión que halla su mejor público en las comunidades más desfavorecidas, encuentra resistencia en las sociedades latinas, a pesar de compartir dicha peculiaridad²⁵. Esta dificultad viene relacionada con las características innatas de la propia religión, incompatibles con las tradiciones socioculturales inherentes al islam.

La rigidez cultural que implica la religión árabe choca con la tradición nativo-americana, el abandono cultural que supondría la conversión se hace imposible para los foráneos latinoamericanos, y viceversa. No estando ninguna postura predispuesta a la renuncia cultural ni a los valores autóctonos.

²¹ BORREGUERO, E. «¿Quiénes son los 'tablig'?', *El País*, 26 de enero de 2008.

²² DÍAZ, O. T. (2016). *El movimiento Tablighi: De la India colonial del XX al escrutinio internacional del XXI*. IEEE, 2016.

²³ CARO, I., *op. cit.*

²⁴ BERMÚDEZ, Á., *op. cit.*

²⁵ ANDRADE, G. E., *op. cit.*

Estudios realizados por el Council on American-Islamic Relations revelan un aumento en el número de conversiones desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica²⁶.

En el caso latinoamericano, los agravios hacia la conversión varían con los dados en los casos europeos, movidos, no por discrepancias con su identidad nacional, sino por una «continuidad lógica». Es decir, este proceso no es considerado, bajo su punto de vista, como un cambio de religión, sino más bien como una continuidad de esta: «el paso del judaísmo al cristianismo y de este al islam es un camino de perfección, y no el paso a algo distinto»²⁷.

En cambio, las corrientes políticas anticapitalistas y antioccidentales, están moviendo cada vez a más individuos a recurrir a esta religión, bajo sus promesas de salvación, paraíso y limpieza espiritual. Mientras que la crisis identitaria con respecto a sus antepasados étnicos, ponen en apremio la «religión adquirida» o impuesta por los colonos, con la religión nativa. Surgen así conflictos de creencias que derivan en la búsqueda de vías alternativas.

Por otro lado, las sociedades musulmanas dilatan la presencia religiosa a todas las esferas, incluyendo la política, siendo la religión la guía legislativa, económica y social; por el contrario, en Latinoamérica los Gobiernos progresivamente evolucionan hacia su secularización, dificultando aún más la expansión del islam²⁸. Esta secularización, sumada al predominio del catolicismo y a la pobreza de la región, suponen elementos de rechazo a la inmigración a la zona, lo que imposibilita la llegada de corrientes musulmanas y por lo tanto su expansión²⁹.

El punto de mayor relevancia, en cuanto a yihadismo se refiere, lo encontramos en las relaciones con Occidente y Estados Unidos. Las raíces históricas y la cercanía geográfica han permitido el refuerzo de estos lazos, convirtiendo a los países latinos en dependientes de Estados Unidos o de la influencia europea.

²⁶ ROJAS, Marcela. «Some Latinos convert to Islam», *The Journal News*, 30 de octubre de 2005 (3-11-2006).

²⁷ CARO, I., *op. cit.*

²⁸ ANDRADE, G. E., *op. cit.*

²⁹ *Ibídem.*

Sinergia con el crimen organizado

Atendiendo a la definición de crimen organizado y terrorismo, encontramos su principal aspecto diferenciador en la finalidad lucrativa de la primera frente la finalidad de cambio político o social mediante el terror de la segunda. Sin embargo, cada vez es más común la fructífera sinergia entre ambas³⁰.

El principal foco de este *uróboro* se localiza en la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay, «caracterizada por el escaso control estatal y una alta permeabilidad; Estados fallidos como Haití, además de determinadas zonas en Colombia, Chile y Venezuela, donde la financiación del terrorismo se torna sencilla»³¹. Este conglomerado de elementos permite al terrorismo un perfecto sistema de financiación basado en el contrabando, el lavado de dinero, el tráfico de armas y estupefacientes, e incluso de documentación falsa que facilite los traslados internacionales de *foreign fighters*.

Diversos informes de inteligencia demuestran la existencia de «yihadistas latinos» procedentes de Argentina, Brasil, Chile, Trinidad Tobago y México, además de flujos de dinero hacia Oriente Próximo, que oscilan entre los 60 y los 1000 millones de dólares al año³². Latinoamérica no se estrena como lugar de asilo para el terrorismo, habiendo pasado previamente por ETA o por los mismos nazis.

Tras analizar los datos proporcionados anteriormente no sorprende el hecho de que Trinidad y Tobago se haya consagrado como el país del *western* con mayor número de yihadistas per cápita³³, gracias a su situación socioeconómica y su alta criminalidad³⁴.

Siendo más que sabido el alto nivel de corrupción en las agencias estatales de seguridad y la alta criminalidad en todos los países latinoamericanos, podría considerarse como el escenario perfecto para la financiación de organizaciones terroristas, dándose la sinergia entre crimen organizado y terrorismo: «Pese a la necesidad de controlar estas rutas con

³⁰ GÓMEZ, A. P. «El uróboro latinoamericano: ¿Ausencia yihadista o fusión con crimen organizado?», *Atalaya*, 2021.

³¹ Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo (CEMOC) & Botta, P. (2010, julio). «La doble cara de Hezbolá en América Latina». Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo (CEMOC). Programa de Estudios sobre el Irán Contemporáneo (PEIC), pp. 3-4.

³² «Descubre los secretos nunca contados de la amenaza de terrorismo en América Latina», *Iniseg*, 2017.

³³ MIRANDA, B. «Por qué Trinidad y Tobago se convirtió en el país occidental con más yihadistas de Estado Islámico per cápita», *BBC*, 8 de marzo de 2017.

³⁴ GÓMEZ, A. P., «El uróboro latinoamericano...», *op. cit.*

la implantación de medidas acordes a la amenaza, las agencias de inteligencia de América Latina no se dedican a estudiar en profundidad el terrorismo yihadista»³⁵.

El caso de Trinidad y Tobago

Trinidad y Tobago, compuesto por dos islas localizadas entre la zona sur del Caribe y el océano Atlántico, al noroeste de la porosa frontera con Venezuela, constituido por tres principales grupos étnico-religiosos: el indio como más predominante (35,4 %), el africano (34,2 %), y el mestizo (22,8 %)³⁶. De sus tres religiones principales, el islam, sunní, únicamente constituye el 10 %³⁷ del total, frente a cristianos e hindúes.

Siendo en su mayoría de procedencia india, se consolidan como el grupo predominante frente a una minoría afrotrinitense conversa, con un elevado índice de exclusión social, caldo de cultivo de yihadistas^{38,39}.

La principal organización islamista del país, reconocida y apoyada por el Gobierno, es Anjuman Sunnat-ul-Jamaat Association, criticada por el colectivo afrotrinitense, quienes claman la carencia de apoyo hacia su colectivo, representando únicamente el lado indio⁴⁰.

Para comprender el aumento del salafismo en Trinidad y Tobago es necesario hacer mención de su principal fuente de ingresos: la industria petroquímica y las exportaciones de petróleo y gas, que en términos económicos se resume en el 80 % de sus exportaciones y el 40 % de sus ingresos⁴¹. Constituido como el mayor exportador de gas licuado a Estados Unidos y uno de los más ricos de América, no cabe sospechar sus relaciones con otros países del sector. Entre ellos Arabia Saudí, quienes durante los años setenta financiaron visitas de imanes wahabitas para educar y reclutar jóvenes, que

³⁵ PAREJA, V. «La amenaza del terrorismo yihadista en América Latina», *The Political Room*, 2019.

³⁶ VERA, E. V. (s. f.). *El yihadismo caribeño de Trinidad y Tobago*. Issuu.

³⁷ Online, O. I. (s. f.). «Islam in Trinidad and Tobago». Obtenido de Oxford Islamic Studies Online: <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t125/e2400>

³⁸ VERA, E. V., *op. cit.*

³⁹ BADRI-MAHARAJ, Sanjay. «Globalization of the jihadist threat: Case study of Trinidad and Tobago», *Strategic Analysis*, London: Routledge 2017, pp. 173-189.

⁴⁰ MCCOY, John; KNIGHT, W. Andy. «Homegrown violent extremism in Trinidad and Tobago: Local patterns, global trends», *Studies in Conflict & Terrorism*, n.º 4, London: Routledge 2017, pp. 1-33.

⁴¹ *Ibidem*.

tras ser enviados al país saudí regresaban a Trinidad y Tobago para predicar la palabra^{42,43}.

Sin embargo, el punto de inflexión de expansión del yihadismo no se da hasta el año 1990, cuando el grupo radical Jammāt-al-Muslimeen toma el Parlamento a través de un golpe de Estado fallido, motivados por la discriminación hacia la población afrotrinitense, los altos niveles de desempleo, la alta tasa de criminalidad y la inflación, siendo este colectivo el más afectado. Como afirma Cotte, este intento de golpe de Estado convierte a Trinidad y Tobago en el único país del hemisferio occidental en sufrir una insurrección islámica.

Investigaciones posteriores manifestaron la colaboración y apoyo a la organización por parte del Gobierno libio de Gadafi a través del World Islamic Call Society (WICS), ya no solo monetariamente, sino también proporcionando entrenamiento de muyahidines en campos de entrenamiento.

Jammāt-al-Muslimeen y Dáesh

En sus inicios, esta organización fue creada para combatir el narcotráfico, el crimen y la pobreza. Gracias al apoyo libio consiguió crecer rápidamente, lo que le permitió establecer alianzas con 85 de las 175 mezquitas instaladas en el país.

Como se ha dado en el caso de Túnez, por ejemplo, el paso por la prisión ha significado un avance en la expansión del yihadismo. Durante el golpe de Estado, el Gobierno trinitense, como medida para acabar con la insurgencia, pactó con Jammāt-al-Muslimeen la amnistía de sus presos a cambio de frenar el ataque. Esa amnistía, además de ser vivo reflejo que lo logrado por el Gobierno de Ben Ali en Túnez⁴⁴, otorgó a la organización un sentimiento de impunidad y fuerza que reforzó las relaciones políticas, sociales y criminales, e impulsó la creación de otras organizaciones yihadistas. Como consecuencia de las detenciones arbitrarias, existe en Trinidad y Tobago una gran desconfianza hacia el aparato de seguridad e inteligencia y del sistema de justicia.

⁴² COTTEE, Simon. «ISIS in the Caribbean: Trinidad has the high strate of Islamic State recruitment in the Western hemisphere. How did this happen?», *The Atlantic*, 8 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/12/isis-trinidad/509930/>

⁴³ MCCOY, John; KNIGHT, W. Andy., *op. cit.*

⁴⁴ GÓMEZ, A. P. «Túnez, la lacra del terrorismo», *Atalayar*, 2020. GÓMEZ, A. P. «Túnez, un hervidero yihadista en auge», *Atalayar*, 2020.

El crecimiento de este movimiento durante los últimos años se debe a la política de ayuda social que se ha llevado a cabo en las zonas más precarias del país, frente al abandono del propio Gobierno, convirtiéndolos en «los salvadores» del pueblo: «Afirman abogar por todos los ciudadanos de Trinidad y Tobago y dicen oponerse a toda forma de discriminación, pobreza, corrupción y narcotráfico»⁴⁵.

Sin embargo, el apoyo mostrado por la organización a través de redes sociales hacia Dáesh hace que se convierta de forma directa en soporte a la organización terrorista, proporcionando nuevos muyahidines a sus filas. En el grupo de radicalizados trinitenses destacan los afroconvertos menores de 35 años, con carencias familiares y traumas nacidos de infancias y adolescencias complicadas ligadas especialmente a su condición económico-social, carentes de conocimientos del Corán y relacionados con el crimen organizado⁴⁶.

Siendo dos los principales agravios que guían hacia la senda del yihadismo: la nefasta situación económica que se evidencia ante las elevadas expectativas salariales ofrecidas por Dáesh, y el sentido de aventura, búsqueda de identidad y paraíso⁴⁷. Un factor fundamental en la capacitación de muyahidines es el inglés, lengua oficial en Trinidad y Tobago^{48,49}, posibilitando el calado del discurso y posicionando a los yihadistas trinitenses en los altos cargos dentro de Dáesh.

COMPARACIÓN ENTRE EL PERFIL YIHADISTA TRINITENSE Y EL EUROPEO ^{50,51}	
Trinidad y Tobago	Europa
Foráneo	Inmigrante
Motivación social y política	Motivación religiosa
Mayor influencia del crimen organizado	
Clase baja	Clase media-alta
Mayor índice de desempleo	Mayor destreza laboral

⁴⁵ VERA, E. V. (s. f.), *op. cit.*

⁴⁶ BADRI-MAHARAJ, Sanjay, *op. cit.*, p. 178.

⁴⁷ MCCOY, John; KNIGHT, W. Andy., *op. cit.*, p. 16.

⁴⁸ ÁRNOZ, I. «EEUU sigue el regreso de yihadistas del ISIS», *SEGURIDAD REGIONAL AMERICANA*, 2019, p. 26 (pp. 24-27).

⁴⁹ IRIARTE, D. «La peculiar 'yihad caribeña' que ha puesto en riesgo el Carnaval de Trinidad y Tobago», *El Confidencial*, 15 de febrero de 2018.

⁵⁰ VERA, E. V., *op. cit.*

⁵¹ BAKKER, Edwin. *Jihadi terrorist in Europe, their characteristics and the circumstances in which they joined the Jihad: An exploratory study*, La Haya: Netherlands Institute of International Relations 2006.

Intereses yihadistas

Ha quedado claro que Trinidad y Tobago está constituido por una minoría musulmana y que no enfoca su lucha hacia la constitución de una República Islámica, sino que sus se centran en el reconocimiento y apoyo a su pueblo.

Se viene contemplando durante los últimos años como especialmente Dáesh, utiliza de manera estratégica diferentes localizaciones geográficas para atacar a su mayor enemigo: Estados Unidos y Occidente, encontrando en estas islas el lugar idóneo como base estratégica en diferentes ámbitos.

Por el lado geoestratégico y de capital humano, Trinidad y Tobago, tal y como se menciona anteriormente, es el principal exportador de gas licuado a Estados Unidos, además de mantener estrechas relaciones con Canadá y Reino Unido, quedando sus petroquímicas en manos extranjeras: BP en manos británicas, Shell, Gasfin y Centrica en chonas y Summer Soca para Estados Unidos.

Hasta la puesta en vigor del Brexit, los trinitarios no necesitaban visado para entrar en Reino Unido, lo que unido al espacio Schengen, les proporcionaba vía libre para su circulación por Europa, algo que ha sido utilizado para su llegada a Turquía y posterior entrada en Siria.

Por otro lado, la financiación. En este caso existen dos factores importantes a tener en consideración: la cercanía con Venezuela y la sinergia con el crimen organizado.

Se señala reiteradamente una vinculación entre el yihadismo trinitense y Venezuela. El líder de Jammāt-al-Muslimeen, Yasin Abu Bakr, ha manifestado insistentemente su admiración por el líder venezolano, Hugo Chávez, denunciándose en innumerables ocasiones contrabando de armas, municiones, drogas y el lavado de dinero desde Venezuela. La cercanía geográfica entre Venezuela y Trinidad y Tobago, la porosidad de las costas trinitenses y la existencia previa de actividad criminal entre ambos países han consolidado la vinculación.

En 2014 se arrestó en Caracas a 19 ciudadanos trinitenses bajo sospecha de viajar a Siria para unirse a Dáesh. Entre el grupo había ocho hombres, tres de ellos imanes y cinco acusados de terrorismo, tres mujeres y ocho niños. Entre las evidencias halladas encontramos 100 000 dólares norteamericanos, 66 pasaportes, ropa militar, computadoras y teléfonos satelitales, descubriéndose además que los varones habían

obtenido entrenamiento militar en Venezuela por parte de dos policías, previa unión a Dáesh. Para algunos, este caso demuestra la conexión terrorista entre Trinidad y Tobago y Venezuela⁵².

Paralelamente, el crimen organizado juega su propia liga. Trinidad y Tobago cuenta con una de las mayores tasas de criminalidad de la zona, llegando a decretar el estado de emergencia en el año 2011 por la ola de violencia registrada. Los discursos violentos resultan el *hook* perfecto para la captación de adeptos. La arraigada filosofía de violencia establecida en el país ha permitido la correlación con el yihadismo.

El surgimiento de organizaciones islamistas radicales captó la atención de las autoridades estatales, no por su vinculación con el terrorismo internacional, sino por su colaboración con el crimen organizado. Esta desarrollada infraestructura, experta en el lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, personas y demás actividades ilícitas⁵³, hacen de esta zona caribeña una ganga para el terrorismo internacional.

El crimen organizado trinitense se organiza en bandas, desarrollando negocios que les proporcionen beneficios económicos, además de invertir servicios sociales y ayuda a su pueblo, consiguiendo prestigio y el apoyo necesario para la captación de adeptos.

Nuevamente el «efecto penitenciario», la nefasta gestión penitenciaria y de reinserción convierte los centros en el escenario idóneo para que islamistas radicales capten nuevos discípulos para la yihad armada.

Contraterrorismo aplicado

Ante la alarmante fuga de trinitenses hacia Siria e Irak con total impunidad, Estados Unidos y diversas naciones vecinas emprendieron medidas que frenaran la unión al califato y su posterior, y más peligroso, retorno. De tal forma, en febrero de 2017 Estados Unidos y Trinidad y Tobago pactaban una mejora en las herramientas de detección, detención y persecución de yihadistas trinitenses; se crea el Personal Identification Secure Comparison and Evaluation System (PISCES)⁵⁴. La finalidad de PISCES es identificar la identidad de viajeros internacionales mediante bases de datos

⁵² MCCOY, John; KNIGHT, W. Andy, *op. cit.*, p. 14.

⁵³ BADRI-MAHARAJ, S., *op. cit.*, p. 179.

⁵⁴ U.S. Embassy in Trinidad & Tobago. *U.S Embassy in Trinidad & Tobago*, 2017. Disponible en: <https://tt.usembassy.gov/new-piscs-agreement-tt-u-s-will-improve-border-security/>

internacionales, detectando individuos que puedan suponer un peligro para la seguridad pública. Meses después, en noviembre de ese mismo año, el Consejo de Seguridad Nacional trinitense decretó la «estrategia comprensiva antiterrorista», con la cual se persigue y detiene a todo aquel que apoye y ensalce el terrorismo, contando con la colaboración los centros de inteligencia estadounidenses, británicos e israelíes, mediante bases de datos compartidas⁵⁵.

Conclusiones

Resulta llamativo comprobar como el yihadismo, corriente especialmente acogida por integrantes de economías y sociedades frágiles, no encuentra su hueco entre los Estados latinoamericanos y caribeños, a pesar de contar con estos agravios en su máximo exponente.

La lucha por y para el reconocimiento, tanto social como divino, queda secundada por un móvil fáctico: el económico. El crimen organizado, siendo su principal diferencia con el terrorismo el ánimo de lucro está prodigiosamente integrado en la sociedad y política latina, poniendo las cosas complicadas al yihadismo. La actitud de la población latinoamericana evidencia las diferencias innatas entre estas dos metodologías en lo relativo a sus finalidades y factores *push-pull*.

No obstante, una vez más, el agente geoestratégico sobrepasa barreras ideológicas en favor de estrategias políticas. El avance del marxismo en diversos países latinos, caracterizados por un sentimiento antiestadounidense innato, se ha postulado paralelamente con la yihad. Siendo considerado Estados Unidos como el enemigo, el «infiel», ambas vías se han solapado en un mismo punto de inflexión: el imperialismo norteamericano.

Tomando a Irán y a la izquierda latina, como el más claro ejemplo antiestadounidense, no cabe dudar la presencia en la zona de organizaciones terroristas como Hezbolá y el establecimiento de sus filiales latinas. A pesar de las diferencias expuestas anteriormente, la posibilidad de convergencia y cooperación se tornan reales, gracias a la concordancia de factores como antiamericanismo, antisiónismo (acentuando la diferencia con el antisemitismo), la lucha por la imposición cultural occidental y la

⁵⁵ YÁRNOZ, I., *op. cit.*

reafirmación de la lucha armada⁵⁶. Además, se añade la existencia de importantes zonas grises, refugio de organizaciones tanto criminales y terroristas, beneficiándose mutuamente en el ámbito económico y estratégico. Destacando especialmente la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay, Estados fallidos como Haití y determinadas zonas de Colombia, Chile y Venezuela⁵⁷; no queda más que comprender este fenómeno como una amenaza híbrida, entremezclando fines ideológicos, políticos, económicos y religiosos.

Trinidad y Tobago se consagra como la excepción. En este caso, el uróboro crimen organizado-yihadismo se persona gracias a la relevante comunidad musulmana del país, siendo el sentimiento religioso-cultural el principal móvil para su lucha. Nuevamente tenemos un claro agente diferenciador entre la motivación de cada corriente: en este caso, las dificultades económicas vienen causadas especialmente por la discriminación a la cultura afromusulmana, siendo por tanto la religión el principal agravio hacia la radicalización. Dáesh, explotando sus métodos de inteligencia en el caldo de cultivo trinitense, con la limosna como cebo.

El problema que deriva de esta situación es la impasibilidad nacional e internacional ante un problema aparentemente imaginario, pero que como se ha podido comprobar, coexiste con los diversos tipos criminales. El envío de *foreign fighters* por vía aérea a través de Estados Unidos y Europa, ha sido posible gracias a la permisibilidad derivada de la carencia de medidas de inteligencia y prospectiva. El cada vez más frecuente uso de la *taqiyya* entre los islamistas radicales supone un obstáculo a la hora de descubrir muyahidines con ánimos de atacar, sin embargo, con las opciones que nos brinda la inteligencia es posible detectarlos desde la raíz, siendo la prospectiva la mejor herramienta antiterrorista.

Las detenciones en masa y arbitrarias, sumado al precario sistema penitenciario y a las amnistías, ha jugado a favor del yihadismo. A modo comparativo tenemos el caso tunecino, donde la estrategia contrterrorista llevada a cabo sólo sirvió para acentuar el problema contra el que se luchaba: las prisiones se convirtieron en hervideros yihadistas, aglomerando innumerables individuos que eran radicalizados una vez dentro de los centros, siendo el culmen del problema su puesta en libertad tras las diversas amnistías.

⁵⁶ Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo, *op. cit.*, pp. 5-7.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 3-4.

La actuación estatal es criticable por diversas vías, en primer lugar, la recién mencionada vía penitenciaria y contraterrorista, y la más importante, el abandono de su población. Organizaciones criminales y terroristas desempeñan una gran labor social que, además de desentonar frente al abandono del Gobierno, consigue el apoyo de su gente y la filiación sus filas, consagrándose como sus salvadores y los únicos en proporcionar una solución efectiva al problema.

El principal propósito de este trabajo era la exposición de una realidad poco conocida, pero de vital importancia en la lucha antiyihadista. Un área del planeta que pasa desapercibida en lo relativo a este tipo de terrorismo, pero que para nada se escapa a sus garras. Una vez más se evidencia como en muchos aspectos el yihadismo consigue utilizar de manera más eficiente la prospectiva y la estrategia, quedando como única vía de actuación ante el mismo el contraataque, en vez de la prevención. Siendo el primer paso que dar la mejora de la situación económica y social de las comunidades más desfavorecidas, nos encontramos aún muy lejos de emprender verdaderas soluciones al problema.

*Amanda Pérez Gómez**

Criminóloga analista de terrorismo internacional

84/2021

5 de julio de 2021

*Pablo Rivas Pardo y Nicole Ayala Pulgar**

La piratería marítima tras las operaciones Ocean Shield y Atalanta. Una caracterización entre los años 2012 y 2019

La piratería marítima tras las operaciones Ocean Shield y Atalanta. Una caracterización entre los años 2012 y 2019

Resumen:

La piratería marítima se ha instalado como una amenaza y/o riesgo para la seguridad con repercusiones al transporte marítimo. Este documento analiza el impacto de la operación Atalanta y la operación Ocean Shield sobre la piratería marítima desde el segundo mayor lapso de ascenso, entre los años 2008 y 2011. Seguidamente, se revisan los resultados mediante la caracterización de la piratería marítima entre los años 2012 y 2019. El análisis arroja resultados positivos de la acción multilateral, debido al descenso del registro de la piratería marítima, la que a su vez tiene cualidades marcadas de localización y abordajes armados, también, por nacionalidad y tipo de carga.

Palabras clave:

Piratería marítima, operación Ocean Shield, operación Atalanta.

***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.

Maritime piracy after the Ocean Shield Operation and the Atalanta Operation. A characterization between the years 2012 and 2019

Abstract:

Maritime piracy has been installed as a threat and/or risk to security with repercussions for maritime transport. This document analyses the impact of Operation Atalanta and Operation Ocean Shield on maritime piracy, since the second longest period of increase, between 2008 and 2011. Then, results are reviewed by characterizing maritime piracy between 2012 and 2019. The analysis shows positive results of multilateral action due to the decrease in the record of maritime piracy, which in turn has marked qualities of location and armed collisions, also, by nationality and type of cargo.

Keywords:

Maritime piracy, Operation Ocean Shield, Atalanta Operation.

Aparición de la piratería marítima en el siglo XXI

La seguridad a nivel mundial cambió con el ataque de Al Qaeda contra Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001, ampliando la lista de los fenómenos de las amenazas y de los agentes amenazantes, incluyéndose a la piratería marítima. En cuanto a su catalogación, es la Cámara de Comercio Internacional¹ la que registra la piratería marítima, y desde el derecho internacional se ha abordado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar² de 1980 y en el Código práctico para la investigación de crímenes de piratería y robos armados contra buques³ de 2009.

Si bien en el siglo XX y el siglo XXI se abordó desde el derecho internacional y adquirió relevancia en los asuntos de seguridad mundial, su existencia es antigua. Lo anterior se puede comprobar con el diálogo platónico el *Sofista*⁴, donde Sócrates, en el siglo IV antes de la era común, usa la piratería marítima para explicar la adquisición de algo mediante la fuerza. En la actualidad, se registraron 7671 ataques totales (figura 1) y 12 957 tripulantes atacados (figura 2) entre los años 1991 y 2019. En este lapso total⁵, los ataques fueron mayoritariamente en el Sudeste Asiático y África y, a su vez, Indonesia, Somalia/ Yibuti, Nigeria, Bangladés e India.

¹ *Annual Report: Piracy and armed robbery against ships*, Cámara de Comercio Internacional, 2001. Disponible en: <https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report> Fecha de consulta: 14.2.2020.

² *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar-CONVEMAR*, Naciones Unidas, 1980. Disponible en: www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf Fecha de consulta: 14.2.2020.

³ *Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships*, Oficina Marítima Internacional, 2009. Disponible en: <https://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/Piracy/A.1025.pdf> Fecha de consulta: 14.2.2020.

⁴ AZCARÁTE, Patricio, «El Sofista», *Tomo IV, Obras Completas de Platón*, Madrid: Navarro y Medina Editores 1871, pp. 9-141.

⁵ RIVAS, Pablo, «Maritime Piracy and its Characterization as a Threat: Presence, Type, Arms, Violence and Ships under attack between 1991 and 2019», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 16 (1), 2020, pp. 153-175.

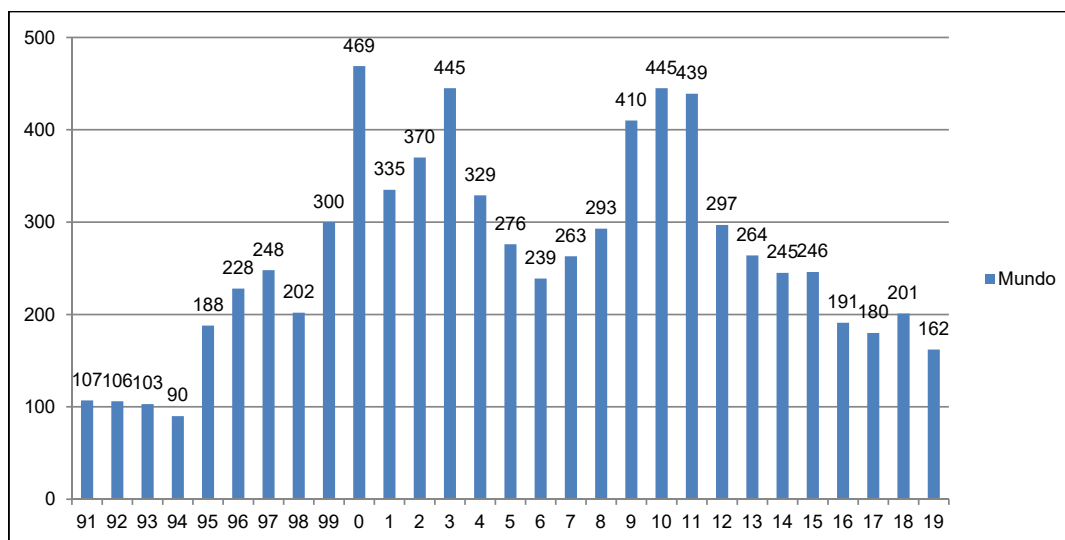


Figura 1. Ataques totales 1991-2019. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

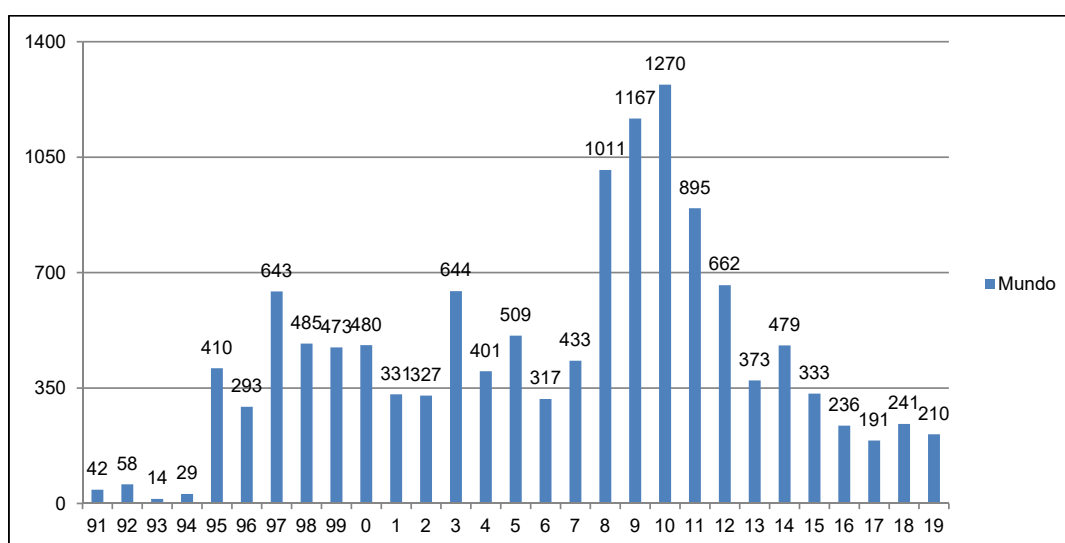


Figura 2. Violencia contra la tripulación 1991-2019. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

En este lapso total hay un «primer lapso de ascenso»⁶ entre los años 1998 y 2004, seguido por un «segundo lapso de ascenso»⁷ entre los años 2008 y 2011. Consecuentemente, la temporalidad arroja un cambio entre los años 2012 y 2019, registrando descensos en los casos.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

Tales descensos de ataques se traslapan con la acción multilateral de la operación Ocean Shield, vigente entre los años 2009 y 2016, y de la operación Atalanta, vigente desde el año 2008. Ambas operaciones, empleadas en algunos de los lugares donde están los máximos registros del segundo lapso de ascenso (figura 3), como son el golfo de Adén, mar Rojo, Somalia/Yibuti, Nigeria e Indonesia. En los hechos, desde que se inició la acción multilateral no se ha registrado un nuevo lapso de ascenso.

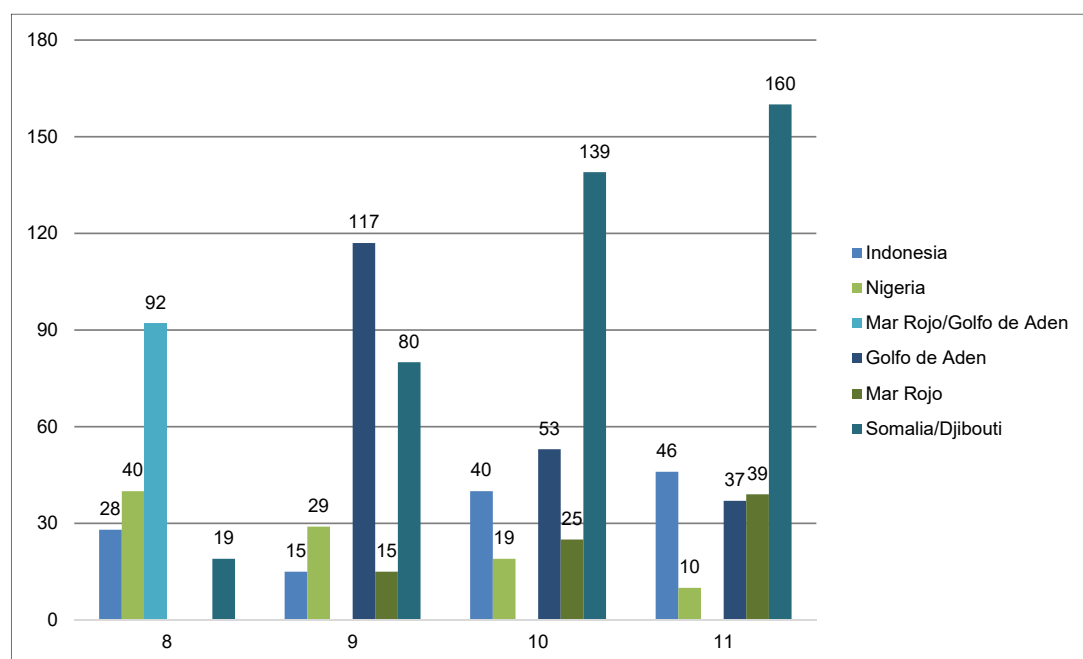


Figura 3. Casos con mayor cantidad de ataques totales 2008-2011. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 4 % del total⁸.

En este documento de opinión se analiza la incidencia de la acción multilateral en la piratería marítima para el lapso 2012 y 2019. Para esto, se extrae la información más relevante de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) que originaron la acción multilateral contra la piratería. Consecuentemente, se pesquisa la información de ambas operaciones y, posteriormente, se presentan los gráficos que caracterizan la piratería marítima en el lapso 2012 y 2019.

⁸ Los datos de golfo de Adén y mar Rojo se toman juntos para el año 2008, pero se separan de 2009 en adelante.

El multilateralismo contra la piratería marítima en el siglo XXI***Consejo de Seguridad de Naciones Unidas***

Las resoluciones del CSNU para proteger el transporte de los convoyes marítimos con alimentos para Somalia del Programa Mundial de Alimentos (PMA) son el antecedente inmediato de la operación Ocean Shield y la operación Atalanta. Se debe destacar que el conflicto interno y la frágil gobernabilidad de Somalia motivó que el CSNU se hiciera cargo de la situación mediante sus resoluciones.

La Resolución 1814, del 15 de mayo de 2008, en uno de sus párrafos operativos ordena «proteger la navegación para el transporte y el suministro de asistencia humanitaria a Somalia»⁹, pero esta resolución se queda exclusivamente en el «qué» y no señala el «cómo» se realizará. Al mes siguiente, la Resolución 1816 del 2 de junio de 2008 mandata cooperar al Gobierno somalí para enfrentar la piratería marítima por seis meses «a) Entrar en las aguas territoriales de Somalia con el fin de reprimir actos de piratería y robo a mano armada en el mar [...] y b) Usar [...] todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada»¹⁰. Este extracto de la resolución tiene tres características: el que se enfrentará a la piratería marítima y el robo a mano armada, que esto se circunscribe a las aguas territoriales somalíes y que la acción en contra de estos actos será la fuerza armada.

De lo anterior, la Resolución 1838 del 7 de octubre de 2008 pone a los «buques de guerra y aeronaves militares»¹¹ para hacer efectivo el combate a la amenaza, resolviéndose su financiamiento con la Resolución 1844¹² del 20 de noviembre de 2008. La Resolución 1846¹³ del 2 de diciembre de 2008, permite la ejecución de acciones operativas a las misiones de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE), basándose en las resoluciones que anteceden a esta y dando un plazo de 12 meses

⁹ CSNU, «Resolución 1814», 15 de mayo de 2008. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021, p. 5.

¹⁰ CSNU, «Resolución 1816», 2 de junio de 2008. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021, p. 3.

¹¹ CSNU, «Resolución 1838», 7 de octubre de 2008. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021, p. 3.

¹² CSNU, «Resolución 1844», 20 de noviembre de 2008. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

¹³ CSNU, «Resolución 1846», 2 de diciembre de 2008. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

para esto. La Resolución 1851¹⁴ del 16 de diciembre de 2008 convoca a luchar contra la piratería y reitera el plazo de 12 meses.

La Resolución 1897¹⁵ del 30 de noviembre de 2009, a casi un año de la resolución anterior, prorrogó la acción armada contra la piratería, añadiendo el enjuiciamiento a piratas, lo cual es reiterado en la Resolución 1918¹⁶ del 27 de abril del año 2010 por la dificultad de ejercer justicia contra los piratas apresados. La Resolución 1950¹⁷ del 23 de noviembre de 2010 hace una prórroga por 12 meses, y once meses más tarde, la Resolución 2018¹⁸ del 31 de octubre de 2011 mandata que las mismas acciones armadas para Somalia sean en el golfo de Guinea, manteniéndose luego con la Resolución 2039¹⁹ del 29 de febrero de 2012.

Operación Ocean Shield

En septiembre de 2008, ante el requerimiento del secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, de contrarrestar la piratería marítima, surge la operación Allied Provider²⁰ de la OTAN. A modo de respuesta, la OTAN llevó a cabo tareas para luchar contra la piratería marítima durante octubre y diciembre de 2008, con la responsabilidad de escoltar buques del PMA y patrullar el territorio marítimo de Somalia. Tras la culminación de la operación, surge la operación Allied Protector²¹, entre marzo y agosto de 2009, para continuar en la lucha contra la piratería marítima en el golfo de Adén y el Cuerno de África.

¹⁴ CSNU, «Resolución 1851», 16 de diciembre de 2008. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

¹⁵ CSNU, «Resolución 1897», 30 de noviembre de 2009. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

¹⁶ CSNU, «Resolución 1918», 27 de abril de 2010. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

¹⁷ CSNU, «Resolución 1950», 23 de noviembre de 2010. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

¹⁸ CSNU, «Resolución 2018», 31 de octubre de 2011. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

¹⁹ CSNU, «Resolución 2039», 29 de febrero de 2012. Disponible en: www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions. Fecha de consulta: 31.1.2021.

²⁰ «Operation Allied Provider», OTAN. Disponible en: <https://shape.nato.int/page13984631.aspx>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

²¹ Ibídem.

Posteriormente, la operación Ocean Shield²² toma de manera permanente las tareas de las operaciones previas, iniciando sus actividades en agosto de 2009, empleándose en el golfo de Adén y el Cuerno de África, escoltando también a buques de ayuda humanitaria y comercial. Además de cooperar con otras operaciones similares como la Combined Task Force 151, liderada por los Estados Unidos de América, y la operación Atalanta de la UE. Su área de operación se encontraba en el Cuerno de África, golfo de Adén, desde el oeste del océano Índico hasta el estrecho de Ormuz y el mar territorial somalí (figura 4), zona geográfica donde se concentraban la mayor cantidad de cifras correspondientes al segundo lapso de ascenso (figura 3).

La operación se extendió hasta 2014, mediante la Resolución 2020²³ del año 2011, mismo año en que los casos del golfo de Adén aumentaron en comparación con otros lugares y años (figura 3). Además, nuevamente el año 2014 extenderse hasta el 2016 con la Resolución 2184²⁴.

²² «Operation Ocean Shield», OTAN, 2012. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20120405_120405-operation-ocean-shield.pdf. Fecha de consulta: 2.2.2021.

²³ CSNU, «Resolución 2020», 22 de noviembre de 2011. Disponible en: [https://undocs.org/es/s/res/2020%20\(2011\)](https://undocs.org/es/s/res/2020%20(2011)). Fecha de consulta: 2.2.2021.

²⁴ CSNU, «Resolución 2184», 12 de noviembre de 2014. Disponible en: [https://undocs.org/sp/S/RES/2184\(2014\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2184(2014)). Fecha de consulta: 2.2.2021.



Figura 4. Área de la operación Ocean Shield. Fuente: NATO (2014)²⁵.

Las acciones correspondían a misiones relacionadas a la inteligencia y vigilancia sobre la actividad marítima, la persecución y la examinación a barcos sospechosos. El Fact Sheet NATO²⁶ de 2014 señala que parte de los procedimientos consistían en detener piratas sospechosos para transferirlos hacia agencias nacionales, además de construir capacidades regionales para asistir a los Estados en el desarrollo de sus propias habilidades mediante entrenamientos militares y asesoramiento en reformas al sector seguridad.

En cuanto a los resultados declarados por fuentes oficiales de la OTAN, desde 2009 al 2014 disminuyeron los secuestros a barcos e intentos de ataques²⁷. Sin embargo, 2010 registró un aumento con 45 secuestros a barcos, 132 ataques y 147 interrupciones, mientras que en 2014 solo se contabilizó un ataque²⁸. Lo anterior se relaciona con el aumento de la actividad pirata en Somalia/ Yibuti entre los años 2010 y 2011 (figura 3).

²⁵ OTAN, «Operation Ocean Shield», 2014. Disponible en: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/141202a-Factsheet-OceanShield-en.pdf. Fecha de consulta: 2.2.2021.

²⁶ *Ibídem.*

²⁷ *Ibidem*. La OTAN usa los conceptos de secuestro, ataques e interrupción para registrar las actividades asociadas a la piratería marítima.

²⁸ *Ibíd.* (Los datos entregados por OTAN y CIC distan por su diferencia de criterio.)

Luego, debido a la considerable disminución en los años posteriores, la operación se dio por concluida a finales de 2016.

Operación Atalanta

En septiembre de 2008, el Consejo de la Unión Europea (CUE) mediante la Acción Común 749²⁹ emprende la coordinación militar de la Resolución 1886 del CSNU, creando la European Union Naval Coordination Action (EU NAVCO) para luchar contra la piratería marítima. El 10 de noviembre de 2008 surge la Acción Conjunta 851³⁰, denominando la acción naval como operación Atalanta, con el mandato de otorgar protección a buques del PMA y a buques de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), ambos con destino a Somalia, además de otros buques vulnerables. La finalidad de esta operación es disuadir, prevenir, reprimir los actos de piratería y vigilar las actividades pesqueras en las costas somalíes.

En marzo de 2012, el CUE³¹ amplió el mandato hasta diciembre de 2014 e incluyó la costa de Somalia y aguas internacionales. Al cumplirse el plazo, el CUE³² vuelve a extender la operación hasta finales de 2016 e incluyó el apoyo al representante especial de la UE para el Cuerno de África y el soporte en actividades de la comunidad internacional contra la piratería marítima en Somalia. Nuevamente, al cumplirse el plazo,

²⁹ «Acción Común 2008/749/PESC del Consejo», *Unión Europea*, 19 de septiembre de 2008. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0749&from=en>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³⁰ «Acción Común 2008/851/PESC del Consejo», *Unión Europea*, 10 de noviembre de 2008. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008E0851:20101207:ES:PDF>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³¹ «European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta», *Unión Europea*, 2015. Disponible en: https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2015/02/20150112_EU-Naval-Force-Operation-Atalanta-Information-Booklet-EN-hyperlinks.pdf. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³² «EU Counter-Piracy Operation Atalanta Extended to End of 2016», *Unión Europea*, 2014. Disponible en: <https://eunavfor.eu/eu-counter-piracy-operation-atalanta-extended-to-end-of-2016/>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

el CUE³³ alarga la operación hasta fines de 2018, repitiendo lo mismo el año siguiente y prorrogándola hasta finales de 2020³⁴ para extenderla hasta diciembre de 2022³⁵.

La operación Atalanta cubre el sur del mar Rojo, golfo de Adén, parte del océano Índico, las costas de Somalia y aguas de su territorio interno, similar a la zona de operación que cubre la operación Ocean Shield (figura 4). Dentro de esta área se realizan misiones de reconocimiento y vigilancia a través de buques y aviones³⁶.



Figura 5. Área de la operación Atalanta. Fuente. Unión Europea (2019)³⁷.

³³ «Operación Atalanta de la EUNAVFOR Somalia: se prorroga el mandato de la operación hasta el 31 de diciembre de 2018», *Unión Europea*, 2018. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/11/28/eu-navfor-somalia-operation-mandate-extended/>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³⁴ «Operación Atalanta de la EU NAVFOR en Somalia: el Consejo prorroga la operación y decide sobre el cuartel general y el comandante de la operación», *Unión Europea*, 2018. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/07/30/eunavfor-somalia-operation-atalanta-council-decides-on-new-headquarters-and-new-head-of-operation/>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³⁵ «Decisión (PESC) 2020/2188 del Consejo, de 22 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Acción Común 2008/851/PESC relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia», *Unión Europea*, 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2188&from=EN>. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ «European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta. 2019», *Unión Europea*, 2019. Disponible en: https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2019/05/20190520_A4-booklet-1_EU-U-1.pdf. Fecha de consulta: 2.2.2021.

De acuerdo con información de la European Union Naval Force Somalia³⁸, desde el comienzo de la operación en 2008 la protección a barcos del PMA y AMISOM fue exitosa. Desde 2009, un total de 1527 buques de PMA y 704 buques de AMISOM fueron protegidos, y más de 2 millones de toneladas de ayuda fueron trasladadas por el PMA. En suma, el total de ataques de 2008 a 2011 ascendió de 24 a 176, mientras que, desde 2012, la cifra descendió exponencialmente de 34 y a 0 para el año 2020³⁹.

La piratería marítima entre los años 2012 y 2019

La operación Atalanta comenzó en diciembre de 2008 y la operación Ocean Shield en agosto de 2009, por lo que el segundo lapso ascenso llega a su fin a dos años después de comenzadas ambas operaciones. Tras esto vienen los años 2012 y 2019, en que disminuyen los ataques totales.

Para el lapso entre 2012 y 2019, los casos de ataques totales localizados por región (figuras 6 y 7) suman 1786 en orden decreciente, con los siguientes registros: Sudeste Asiático, 777 (43,50 %); África, 601 (33,65 %); América, 157 (8,80 %); Subcontinente indio, 157 (8,80 %); Lejano Oriente, 92 (5,15 %); y resto del mundo, 2 (0,10 %). Al igual que el lapso total 1991 y 2019, se repite Sudeste Asiático y África como las regiones con mayor registro. En 2019, África registró 71 casos (43,83 %) y Sudeste Asiático, 53 casos (32,72 %), siendo el primer y segundo lugar, respectivamente.

³⁸ «European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta. 2015», Unión Europea, 2015. Disponible en: https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2015/02/20150112_EU-Naval-Force-Operation-Atalanta-Information-Booklet-EN-hyperlinks.pdf. Fecha de consulta: 2.2.2021.

³⁹ «Key Facts and Figures», Unión Europea, 2021. Disponible en: <https://eunavfor.eu/>. Fecha de consulta: 2.2.2021. (Los datos entregados por UE y CIC distan por su diferencia de criterio.)

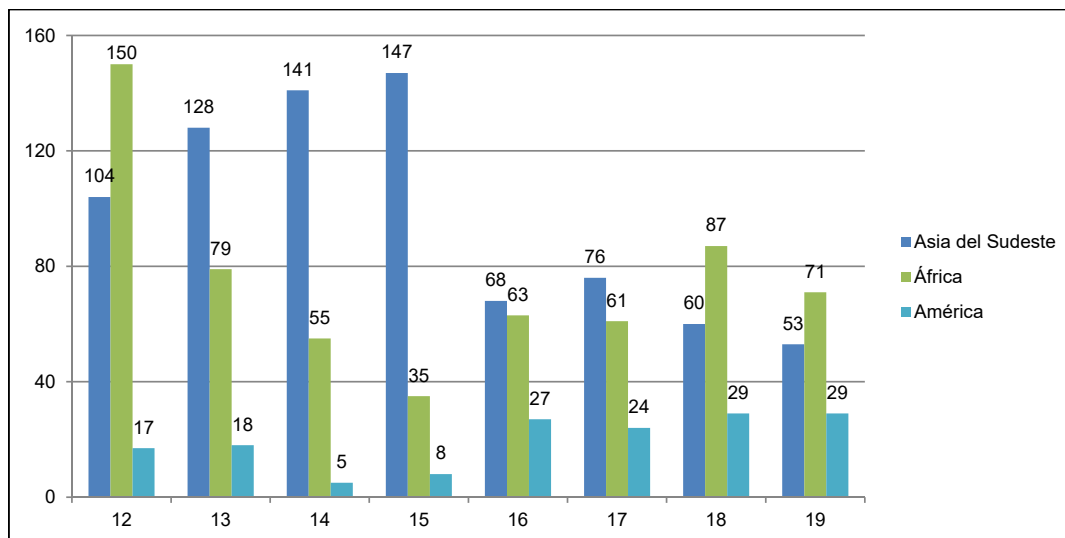


Figura 6. Ataques totales por región 2012-2019 (A). Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

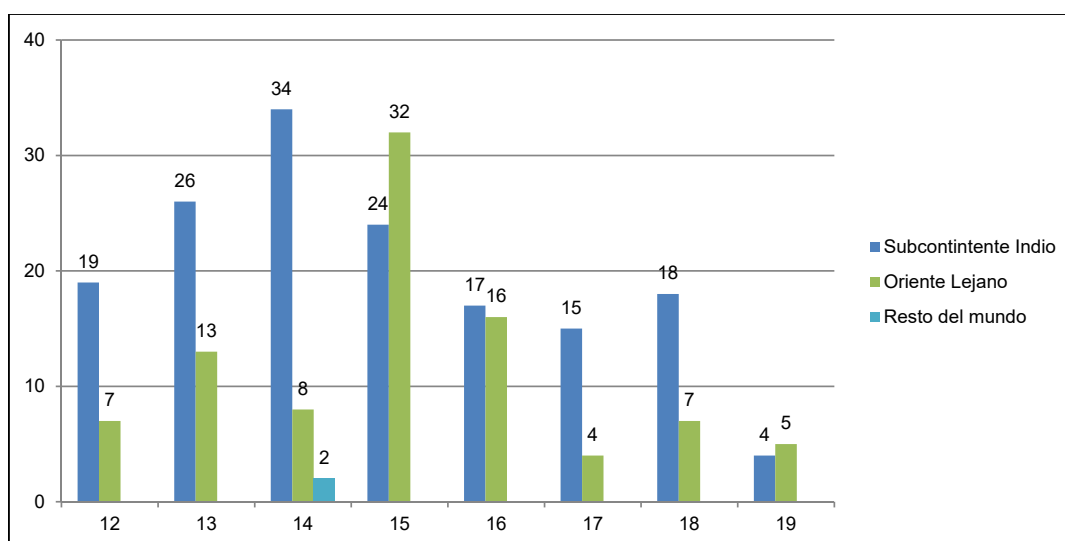


Figura 7. Ataques totales por región 2012-2019 (B). Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

Los casos de ataques totales localizados por país (figuras 8, 9 y 10) ubican en los primeros lugares a Indonesia con 548 (30,68 %) y Nigeria con 242 (13,54 %). Al igual que el lapso total, Indonesia y Nigeria también están en los primeros lugares, e igualmente los casos del año 2019 registran a Nigeria con 35 (21,60 %) e Indonesia con 25 (15,43 %), siendo los dos más altos.

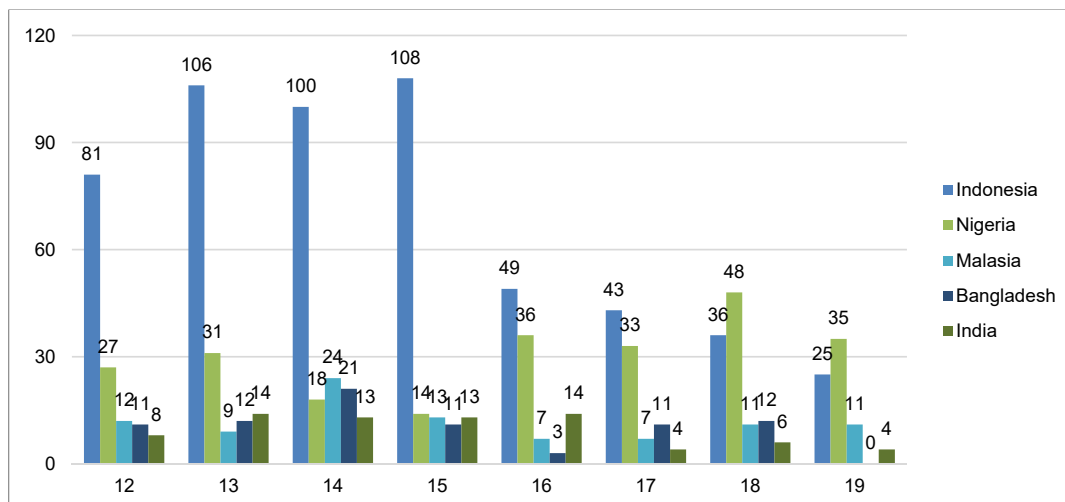


Figura 8. Ataques totales por país 2012-2019 (A)*. Fuente: Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 1 % del total.

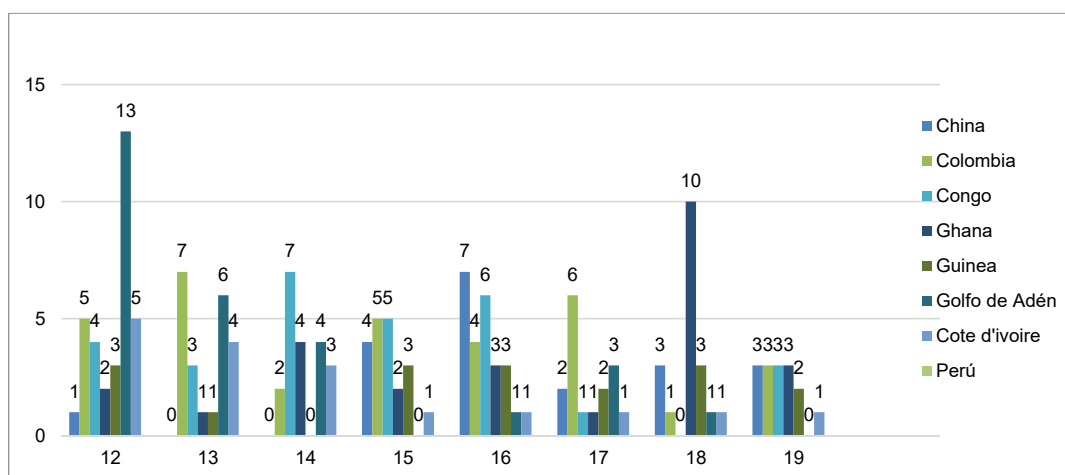


Figura 9. Ataques totales por país 2012-2019 (B)*. Fuente: Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 1 % del total.

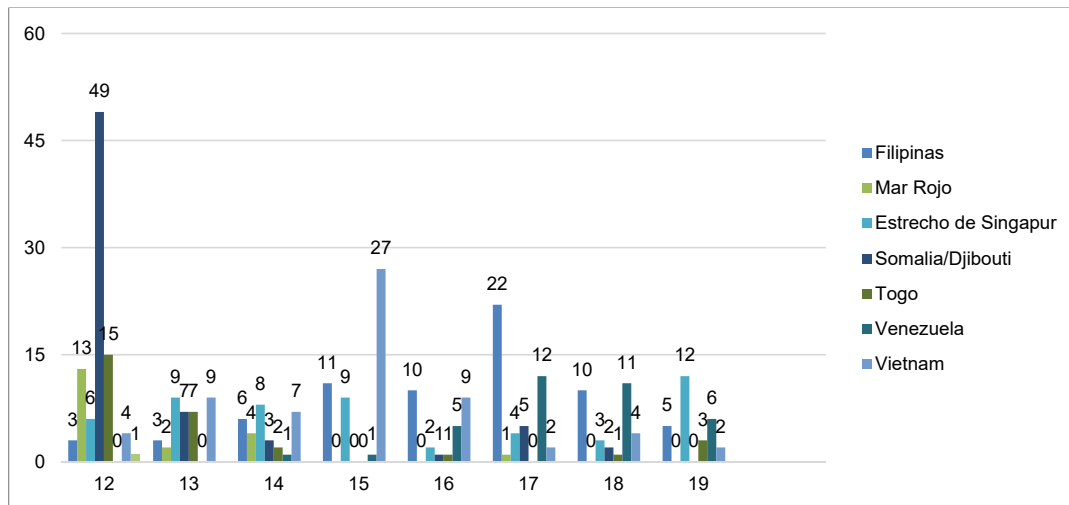


Figura 10. Ataques totales por país 2012-2019 (C)*. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

*Casos que al menos suman un 1 % del total.

Como primera observación, la disminución de ataques totales por localización regional y de país es similar al lapso total, siendo los lugares de máximo registro: África, Sudeste Asiático, Indonesia y Nigeria. Además, el año 2019 refuerza tales lugares como de máximo registro.

Los casos de ataques totales por tipo (figura 11) tienen como mayor registro el abordaje con 1321 (73,96 %), secundado lejanamente por los intentos de abordaje con 245 (13,71 %), armas de fuego con 121 (6,77 %) y secuestros con 99 (5,54 %).

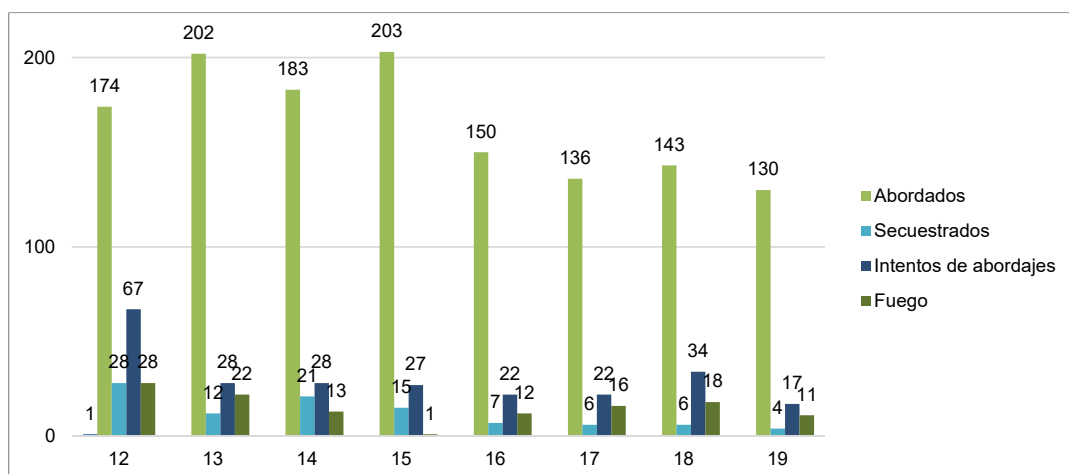


Figura 11. Ataque total por tipo 2012-2019. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

Los casos de ataques totales por armas (figura 12) tienen el mayor registro en los no declarados con 768 (43,00 %), seguidos por cuchillos con 494 (27,65 %), armas de fuego con 482 (26,98 %) y otras armas con 42 (2,35 %). Para 2019, están las no declaradas con 74 (45,67 %), armas de fuego con 47 (29,01 %) y cuchillos con 36 (22,22 %).

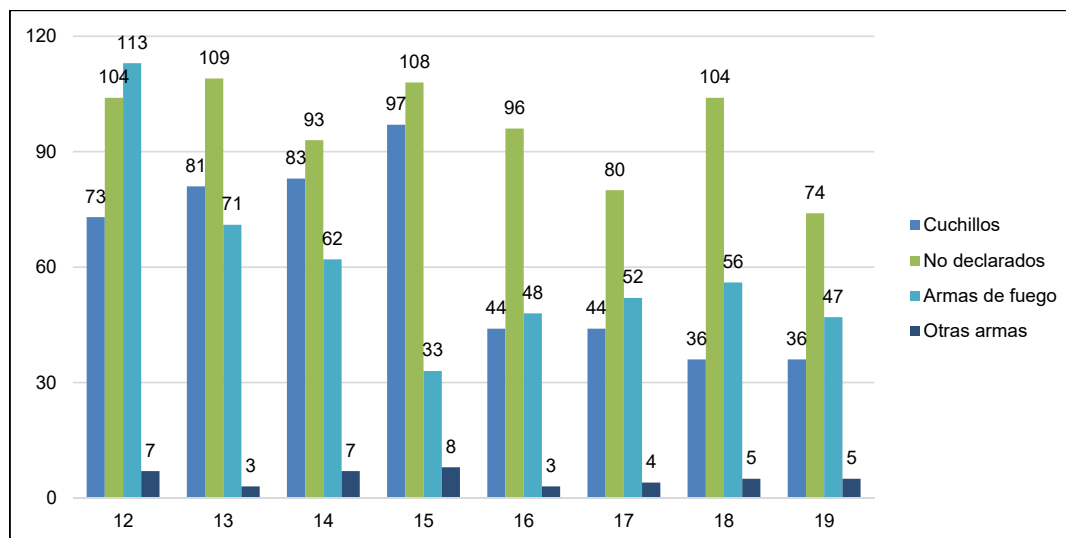


Figura 12. Ataques totales por armas 2012-2019. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

Por tipo de violencia contra la tripulación (figura 13), que en total son 2725 casos, los mayores son los rehenes con 2044 (75 %), seguido por secuestros/rescate con 444 (16,29 %) y heridos con 105 (5,87 %). Para 2019, el foco cambia, junto con tener un fuerte descenso en secuestro/rescate con 134 (68,02 %) y rehenes con 59 (29,94 %).

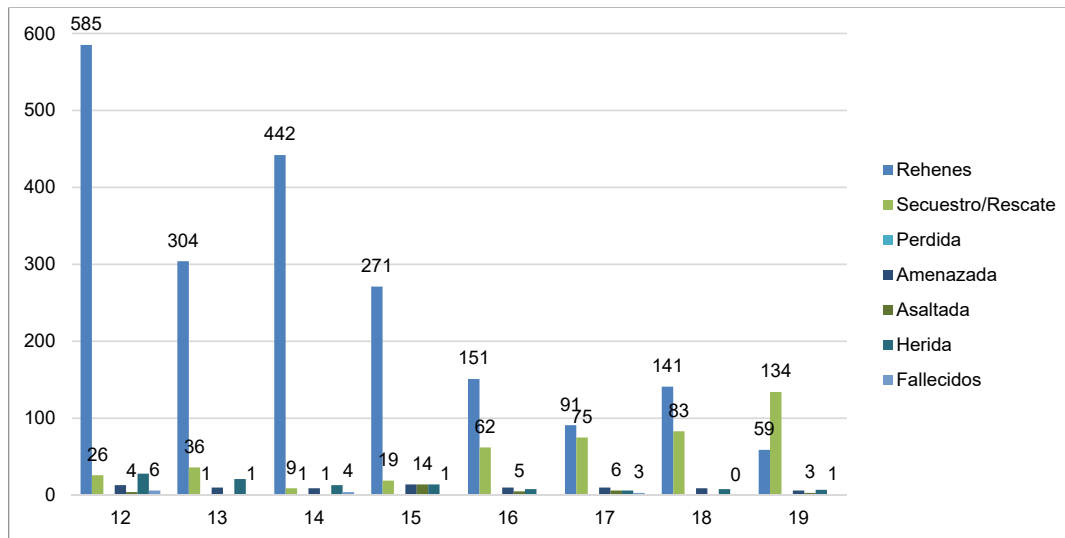


Figura 13. Tipo de violencia contra la tripulación 2012-2019. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI.

Los casos por nacionalidad de los barcos atacados (figuras 14 y 15) están encabezados por Panamá con 280 (15,67 %), Islas Marshall con 260 (14,55 %), Singapur con 244 (13,66 %), Liberia con 217 (12,15 %) y Hong Kong con 112 (6,27 %). Considerando el año 2019, los casos ponen a Islas Marshall con 28 (17,28 %), Singapur con 22 (13,58 %), Liberia con 19 (11,73 %) y Panamá con 17 (10,49 %).

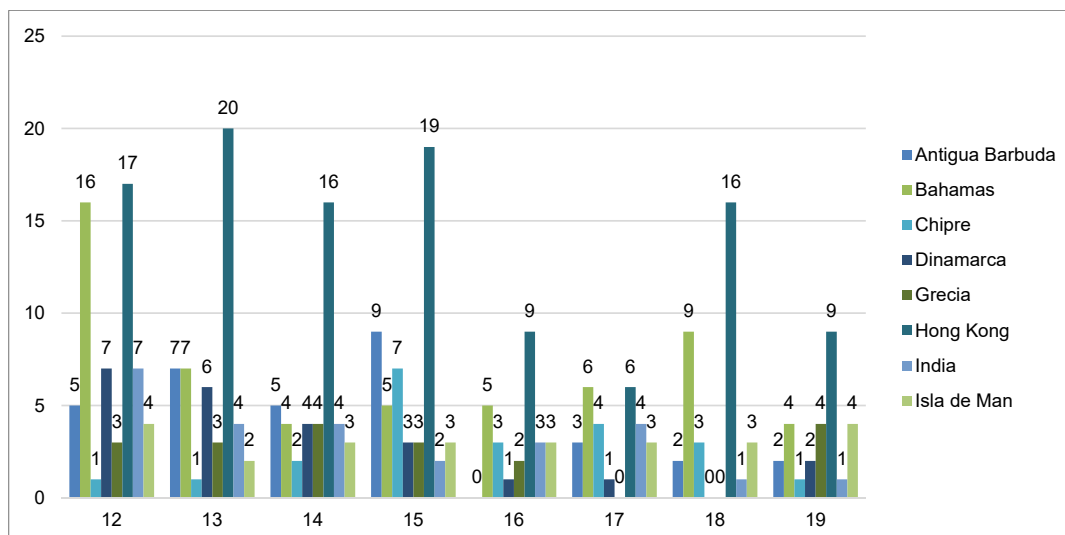


Figura 14. Nacionalidad de los barcos atacados 2012-2019 (A)*. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 1 % del total.

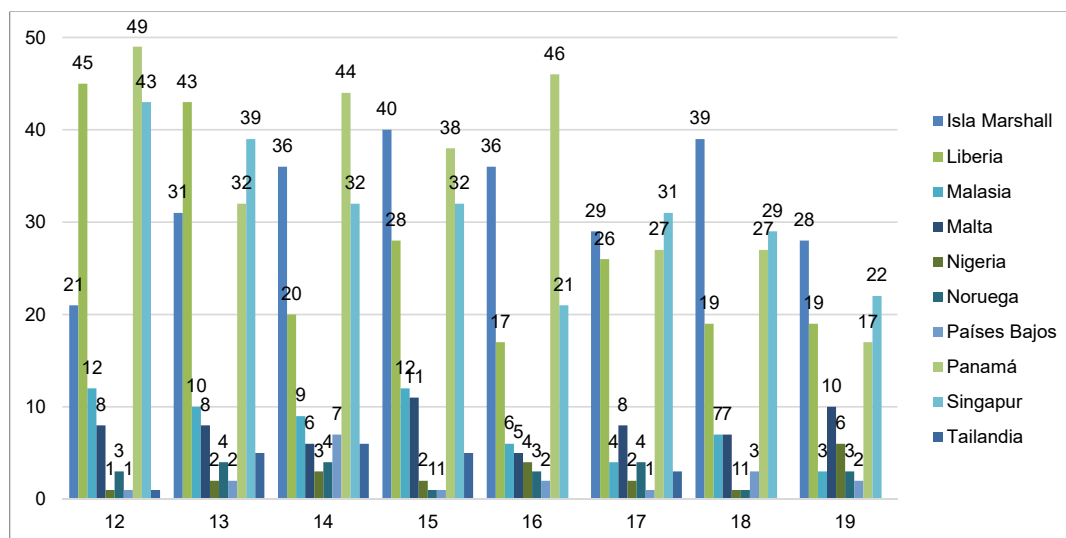


Figura 15. Nacionalidad de los barcos atacados 2012-2019 (B)*. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 1 % del total.

Por carga del barco atacado (figuras 16 y 17), los casos son encabezados por los cisterna (productos químicos) con 499 (27,93 %) y granelero con 445 (24,91 %). Les siguen contenedores con 184 (10,30 %), petrolero (crudo) con 181 (10,13 %) y remolcador/barcaza con 101 (5,65 %). Durante el transcurso de 2019, los casos más afectados son granelero con 46 (30,06 %) y cisterna (productos químicos) con 45 (30 %).

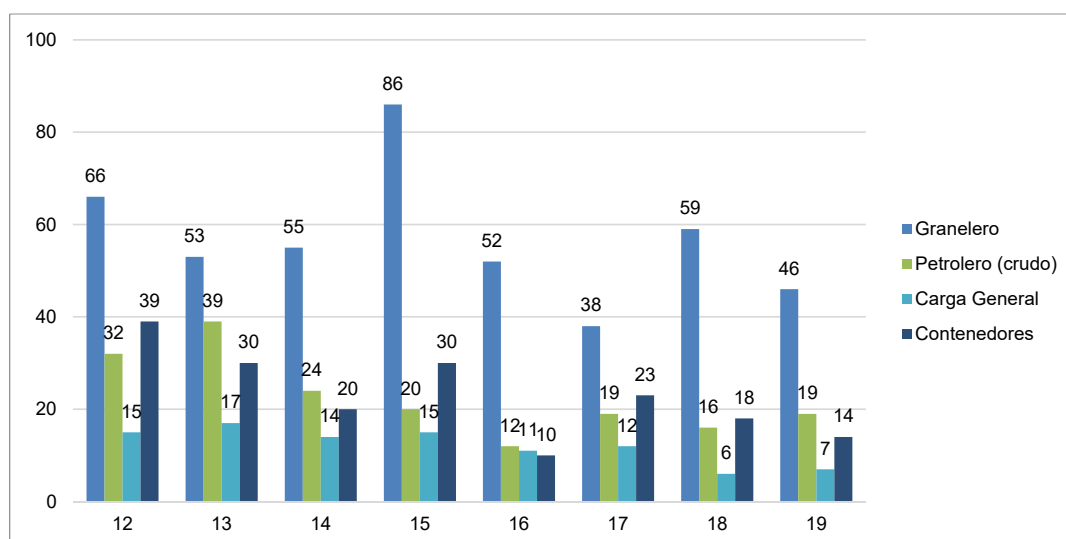


Figura 16. Tipo de carga atacada 2012-2019 (A)*. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 1 % del total.

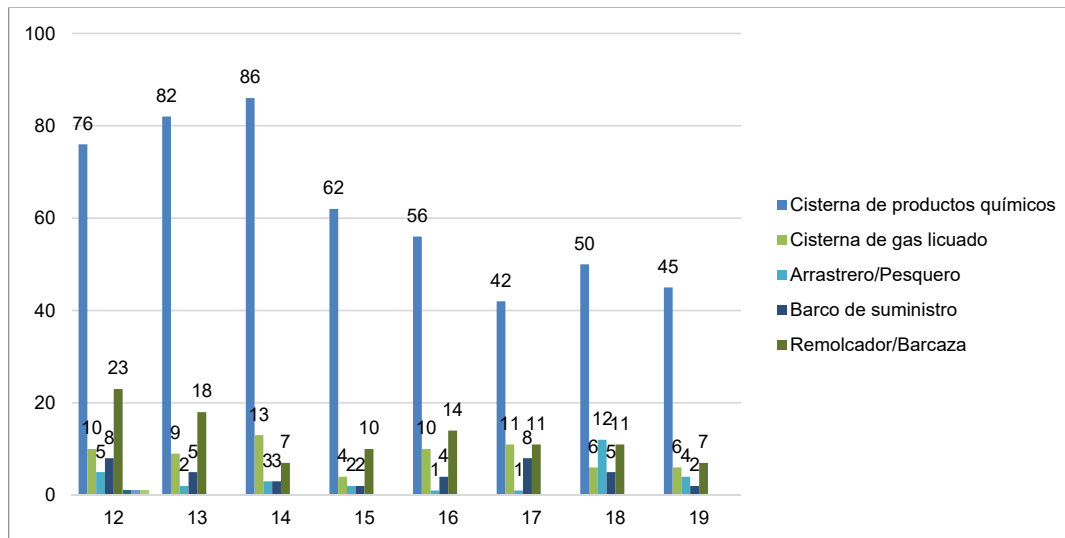


Figura 17. Tipo de carga atacada 2012-2019 (B)*. Fuente. Elaboración propia. Información: CCI. *Casos que al menos suman un 1 % del total.

Consideraciones finales

La implicancia de estas operaciones en torno al combate contra la piratería marítima demuestra la relevancia de la acción multilateral para contrarrestar la amenaza, tanto por la consecución de su objetivo como por marcar un precedente en este tipo de operaciones marítimas.

En los hechos, la piratería marítima es parte de la lista de las amenazas y/o riesgos que adquieren relevancia desde 2001. Si bien la piratería marítima es antigua, fue el aumento de sus registros de ataques para el segundo lapso de ascenso (2008 y 2011), que llevaron al CSNU a emitir resoluciones sobre la situación de Somalia, abarcando la piratería marítima y emplazando a los Estados miembros a realizar esfuerzos multilaterales.

Las operaciones Ocean Shield y Atalanta comenzaron poco después del inicio del segundo lapso ascenso (2008 y 2011), pero los resultados no fueron inmediatos. Contrariamente, estos se evidenciaron a partir de 2012, dada la disminución de los registros de piratería marítima en sus respectivas áreas de operación.

Los resultados de la acción multilateral implicaron el fin del segundo lapso de ascenso (2008 y 2011), caracterizando de la siguiente forma a la piratería marítima para los años 2012 y 2019:

- La localización de los ataques mantiene a África y el Sudeste Asiático como las regiones con mayores registros, mostrando continuidad con respecto al lapso total, aunque, con menor cantidad de casos y siempre en disminución, siendo Indonesia y Nigeria los países con mayores registros.
- La violencia coloca al abordaje por sí solo como el tipo de ataque mayoritario de la piratería marítima. En cuanto a las armas, son las no declaradas las principales, seguidas de manera pareja por chuchillos y armas de fuego. La modalidad de ataque contra la tripulación es encabezada por toma de rehenes y secundada por secuestro/rescate.
- La nacionalidad de barcos atacados se encabeza por Panamá, Islas Marshall, Singapur y Liberia. Las cargas que sufren mayor ataque son los barcos cisterna (productos químicos), graneleros, contenedores y petroleros (crudo).
- En cuanto a las proyecciones de la piratería marítima, la tendencia de localización es África y Sudeste Asiático, no habiendo un desplazamiento a otra región, por lo cual, al reducirse la piratería marítima, se desplaza entre las mismas regiones. Esto demuestra que existe una correlación entre piratería marítima, conflicto interno y frágil gobernabilidad, como Somalia, que, al representar estos factores, fue un lugar idóneo para la proliferación de la piratería marítima.

El artículo es parte del proyecto de investigación La Piratería del Siglo XXI entre los años 2000 y 2019. Una caracterización global, la Defensa Nacional del Asia Pacífico y la proyección para el Estado de Chile.

Pablo Rivas Pardo
Investigador asociado INTE UNAP

Nicole Ayala Pulgar
Investigadora independiente

Tendencias online de la propaganda yihadista. Análisis del caso español

Resumen:

La amenaza yihadista actual en Occidente, y en concreto cuando es representada por el Daesh, ha seguido una hoja de ruta definida con patrones comunes. Tal procedimiento supone un reflejo de la dinámica utilizada en el Estado español: estar presentes en cada rincón; tanto online como offline.

Este dinamismo se ha venido configurando fundamentalmente a través del ciberespacio y las TIC, las cuales han sido de gran utilidad en tiempos de pandemia. Se trata de una herramienta que ha alimentado de forma vertiginosa el motor del fenómeno yihadista, permitiendo así que radicalización y la propaganda se hallan fortalecido y flexibilizado.

No obstante, el caso español presenta una serie de peculiaridades de interesante análisis debido a la enorme influencia de los medios de comunicación y sus rutinas periodísticas donde la propaganda yihadista y su mediatización adquieren una connotación diferenciada.

Palabras clave:

Propaganda, yihadismo, online, España, mediatización, radicalización.

***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.

Online trends in jihadist propaganda. Analysis of the Spanish case

Abstract:

The current jihadist threat in the West, and specifically when represented by Daesh, has followed a defined roadmap with common patterns. This procedure reflects the dynamic used in the Spanish state: to be present in every corner, both online and offline.

This dynamism has been shaped fundamentally through cyberspace and ICTs, which have been of great use in times of pandemics. It is a tool that has been a vertiginous engine of the jihadist phenomenon, allowing radicalisation and propaganda to be strengthened and made more flexible.

However, the Spanish case presents a series of peculiarities that are interesting to analyse due to the enormous influence of the media and its journalistic routines, where jihadist propaganda and its mediatisation acquire a differentiated connotation.

Keywords:

Propaganda, jihadism, online, Spain, mediatisation, radicalization.

Propaganda yihadista: organización y camuflaje del discurso radical del terrorismo

La propaganda es inherente del fenómeno terrorista. Las organizaciones necesitan publicidad para difundir su mensaje, pero también para hacerse notorias y ganar adeptos, facilitando así su trabajo de captación y adhesión a la causa. El terrorismo, tal y como enuncia Jesús Aguerri, parte y depende siempre de un discurso fundamentalmente ideológico, y el contenido base de la propaganda es la transmisión de dicho discurso, su legitimación y la formación de vínculos identitarios, más o menos sólidos de facto, entre el receptor de esta y el fenómeno yihadista.

En el caso del discurso islamista, es preciso matizar las diferentes dimensiones¹ del fenómeno de propaganda que pueden observarse.

1. La propaganda como carta de presentación.

Por un lado, existe el contenido propagandístico generado por la organización de manera directa (ellos mismos, a través de secciones y medios dedicadas exclusivamente a ello, la elaboran y difunden) o indirecta (subcontratan o derivan la elaboración y difusión en otras organizaciones similares o hermanadas, incluso en individuos ajenos al núcleo de la organización) dirigido a difundir su mensaje, sus reclamaciones, sus objetivos, campañas de reclutamiento, etc.

2. La propaganda a través del miedo.

Por otro lado, también desde las propias organizaciones, encontramos el contenido dirigido a las víctimas y objetivos de su violencia, ya sean individuos, Estados, organizaciones... Se dibuja en forma de amenazas, reivindicaciones de actos terroristas, y suelen estar enfocados a un gran impacto mediático general en los países receptores de los mismos, mayoritariamente del mundo occidental por el mayor eco que provocan.

3. La propaganda en manos del «enemigo».

También existe una propaganda indirecta que es ofrecida y realizada para las organizaciones terroristas por parte de los medios de comunicación y las esferas políticas. La difusión de sus mensajes, sus amenazas, incluso la reproducción del propio

¹ Tal y como detalla Jesús Aguerri en *La doble dimensión de la radicalización islamista: el discurso de los «radicales islamistas» en las sentencias judiciales españolas* (2018), el fenómeno propagandístico se puede desmenuzar y clasificar de diversas maneras, es un campo amplio y difuso que varía con rapidez. Este enfoque busca resaltar como la forma de difusión no es condicionante, mezclando medios y canales, algo llamativo en cualquier estudio de comunicación. La clave se encuentra, por tanto, en la intencionalidad del mensaje.

contenido de su propaganda explícita (vídeos, fotografías, cartas, mensajes, comunicados...) es en sí un acto de propaganda de dichas organizaciones, y, dado el poder y la influencia que tiene el miedo al terrorismo en la sociedad occidental es contenido que genera mucha conversación, debate y audiencia en torno al medio que lo difunde.

Contenido propagandístico: ¿qué se usa para promocionar el terror?

Gran parte del contenido propagandístico analizado exhaustivamente por la bibliografía y las voces expertas en terrorismo yihadista, se centran en el contenido elaborado por las organizaciones para lanzar contra los países u organizaciones gubernamentales y en la propaganda indirecta elaborada en dichos países u organizaciones gubernamentales como reacción a sus actos. Sin embargo, al ser más complicado acceder a ciertas fuentes propagandísticas internas de las propias organizaciones terroristas o de las que utilizan de cara a la captación, suele observarse menos profusión de análisis de estas. Y, aunque en muchas ocasiones, cualquier forma de propaganda lleva consigo diferentes objetivos y mensajes en un único contenido, tanto el tono como la forma en muchos casos es ampliamente variable.

El propio contenido difundido en la propaganda yihadista que se observa en España es similar, a grandes rasgos, al observado en otras regiones europeas, con la variabilidad del peso histórico e identitario que tiene la península ibérica en concepciones político-sociales de parte del discurso radical, basado en mensajes de reconquista y dominación territorial legítima de lo arrebatado en el pasado, haciendo referencia al asentamiento, y posterior expulsión, del pueblo musulmán en la península en la Edad Media en un sentido de poder político.

Dicho contenido se divide en^{2,3}:

1. Crítica a Occidente por sus actos de violencia y causa de sufrimiento y daño a las regiones musulmanas, aprovechando guerras y conflictos geopolíticos para provocar vinculación y sentimientos de odio.

² AGUERRI, Jesús Carreras. «La doble dimensión de la radicalización islamista: el discurso de «los radicales islamistas» en las sentencias judiciales españolas», *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 2018, n.º 16, p. 12.

³ JORDÁN, Javier; TORRES, Manuel R. *El yihadismo en Europa: tendencias y evolución*, 2012.

2. Defensa y apología de la yihad.
3. Tergiversación de concepciones e ideas propias del islam, como qué se espera de un buen musulmán (muyahidín), dando lugar a la instrumentalización y manipulación de la identidad religiosa que se mencionaba previamente.
4. Propaganda explícita de organizaciones y grupos terroristas concretos.

La instrumentalización del entorno como factor de radicalización y propaganda

Otro aspecto clave a tenerse muy en cuenta de cara a la propaganda y que, nuevamente, no es medible, es la realizada en el ambiente cercano, en el núcleo social y familiar⁴, la propaganda elaborada y recibida si se tienen familiares o amigos que, sin necesidad de encontrarse involucrados al completo en el yihadismo, sí lo están en el radicalismo islámico.

Estas acciones de propaganda pueden ser mucho más dañinas e impactantes precisamente por provenir de fuentes tan cercanas de referencia, solapándose al mensaje componentes de peso como dinámicas de grupo, presión social, deseabilidad social o deformaciones de la moralidad provocadas por la reiteración de mensajes que se acaban por percibir como justificados.

Esto, en el fondo, se basa en una corriente de instrumentalización del islam como comunidad socio-religiosa, enclavada en numerosos factores, pero siendo uno de ellos precisamente la facilidad de difusión de propaganda camuflada en ciertos agentes radicalizados y radicalizadores que se ocultan en las ideas y formas de comunidad, como pueden ser lugares de culto presididos por sectores extremistas.

De igual modo, se puede destacar la entrada de discursos radicales aprovechándose de la existencia de un nicho de culto religioso legítimo en el contexto presidiario. En ambos casos, la difusión de la propaganda radical sucede de un modo más sibilino y complejo de medir y cuantificar, pero existe.

⁴ Dentro del fenómeno de radicalización, uno de los mayores factores de riesgo y condicionamiento es el nivel de defensa o vulnerabilidad al mismo que ofrece el entorno cercano. Por ello, y en base a la información encontrada en *Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista*, de Rogelio Alonso Pascual (2009), se centra la argumentación en el especial poder de influencia que tiene cualquier propaganda en dicho contexto.

Esto no solo implica una propaganda en sí, sino una mayor predisposición a la búsqueda y aceptación de otras tipologías de propaganda que pueden resultar menos sibilinas y sutiles. Y es importante comprender que esta propaganda cercana, del día a día, puede recibirse online y offline.

La ciberresiliencia de la propaganda

Al margen de la tipología de propaganda que utilice el yihadismo, o el objetivo principal de cada contenido explícitamente, algo evidente es la facilidad de adaptación y crecimiento al mundo comunicativo⁵ que han mostrado poseer y ser capaces de desarrollar.

La difusión de propaganda yihadista a través de redes sociales, la creación de comunidades online abiertas, la existencia de revistas, webs y portales específicos fácilmente accesibles es únicamente la punta del iceberg, y de todo ello se va derivando a entramados complejos de comunicación y difusión de mensajes, vídeos, imágenes, documentos e información propagandística, pero también contactos y redes de radicalización. Por ello, el análisis de la propaganda no ha de quedarse únicamente en la superficie y enfocado en el tratamiento mediático que se da a la misma, sino que debe ahondar, por ejemplo, en los componentes de atractivo que son capaces de embutir en ellos para captar gente especialmente joven.

Todo ello es indicativo de la volatilidad específica de forma que tiene el fenómeno de la propaganda terrorista. El gran número de formas, canales de comunicación y líneas discursivas que es capaz de presentar demuestra que no se trata de un fenómeno sencillo de atajar, limitar, erradicar o controlar.

¿Qué podemos esperar tras la pandemia?

El terrorismo tiende a aprovecharse de las circunstancias sociales e individuales límite para sembrar su propaganda y diseminar sus ideas. En el último año, el *frame* informativo internacional se ha centrado en la pandemia, en todas sus ramificaciones, desplazando las conversaciones mediáticas sobre el terrorismo y su amenaza, y, aunque este hecho no implica que las organizaciones se encuentren inactivas o que sus redes de

⁵ JORDÁN, Javier; TORRES, Manuel R., *op. cit.*

comunicación y de difusión de propaganda estén durmientes, sí hace que no alcancen una relevancia mediática destacable, algo que es en sí mismo una metodología de propaganda.

El futuro contexto político, social y económico que se avecina a corto plazo a consecuencia de la crisis provocada por la pandemia contiene todos los ingredientes y factores de vulnerabilidad para favorecer la radicalización y uno de los principales componentes de esta es la difusión y aceptación de la propaganda.

Cabría comenzar a valorar e investigar si las secuelas de la pandemia a nivel global no pueden conllevar también un repunte de afiliaciones y acercamientos a ciertos círculos radicales y al resurgimiento de las campañas propagandísticas de las organizaciones terroristas, a través de redes sociales y comunidades identitarias de proximidad, especialmente como medida preventiva para tratar de impedir que pueda ser así y, si se inicia esta vía, que tenga el menor desarrollo posible.

El iceberg del ciber discurso de corte yihadista en las sociedades occidentales democráticas

Nuevas dinámicas en la sociedad red

En términos generales, cabe pensar, *a priori*, en la atribución de las tendencias del terrorismo de corte yihadista al atavismo islámico debido a sus retrógrados argumentarios, los cuales continúan siendo la base de la doctrina de la yihad violenta. Sin embargo, la lucha por la supervivencia de este fenómeno, al igual que muchos otros, se ha visto sujeta a una forzada adaptación al mundo digital. Esta transformación ha alterado de forma considerable lo que hasta ahora conocíamos sobre la manera en la que organizaciones terroristas como Dáesh o Al Qaeda estaban gestionando sus dinámicas de propaganda y acción.

Este modo de divulgación de la ideología islámica violenta ha descentralizado la comunicación en aras a poder ser alcanzada y consumida por todo el mundo; seas quien seas y seas de donde seas con el objetivo de matar donde y como sea.

El discurso yihadista en la red se basa en la alta capacidad de impacto en las diferentes sociedades, en la sencillez de consumo de la propaganda, en la difusión de mayor

contenido y permanencia en la red, en la ocultación del fenómeno y en la estimulación del adiestramiento pasivo⁶.

Este último término se contempló ya en la legislación penal de España a través de la Ley Orgánica 2/2015 en la reforma del Código Penal, y en la que se modificó el contenido en materia de terrorismo⁷. El nuevo delito abarcado con el término *autodidacta* e incluido en la sección 2 de delitos de terrorismo se incorporó en el artículo 575.2. La determinación del sujeto pasivo contemplada en tal precepto es algo controvertida, pues es difícilmente apreciable si una persona ha llegado a alcanzar los requisitos para los cuales el CP ha establecido la conducta tipificada como forma de adquisición de la ideología de corte yihadista⁸.

Esta pasividad es referida al conjunto de la sociedad, la cual está expuesta de forma continua a contenidos yihadistas portadores de discursos de odio tanto implícitos como explícitos. Sobre todo, dirigida a aquellos, entre la multitud mundial, susceptibles de acabar transigiéndola de forma gradual, como si de un proceso ordinario de radicalización se tratase, aunque virtual e individualizada. No obstante, tal y como explicaremos en la siguiente parte de este breve artículo, lo habitual es que la autoradicalización, de forma individualizada y con carácter de sujeto pasivo se dé meramente en la introducción de tal individuo a la compleja adquisición de la ideología yihadista, no implicando que este acabe yendo más allá del acceso habitual a contenidos en línea vinculados con la yihad islámica violenta. Siendo esta conducta una acción contemplada en el artículo 575.3 del Código Penal, debido al riesgo que estos primeros pasos suponen para la posterior incorporación o colaboración con una organización o grupo terrorista.

⁶ GUITART, David Garriga. «Yihad ¿Qué es?», *Seguritecnia*, 2015, n.º 423, pp. 60-61.

⁷ Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, en materia de delitos de terrorismo (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 77, sec I, de 31 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>

⁸ MORENO, David, «Análisis del nuevo delito de autoadocctrinamiento del artículo 575.2 del Código Penal incorporado con la Ley Orgánica 2/2015», *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 2017, vol. 70, n.º 1, pp. 329-386.

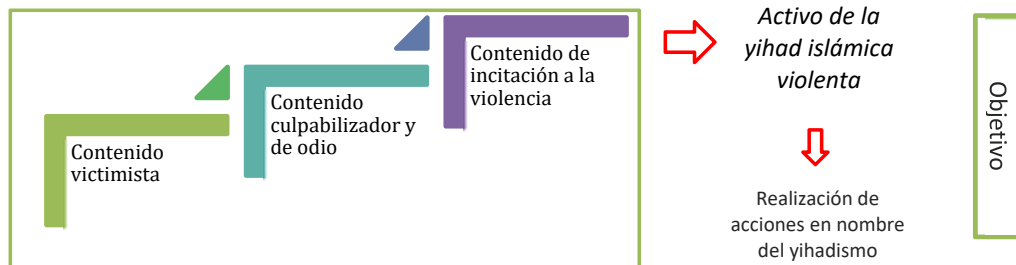


Figura 1. Exposición gradual introductoria a la ideología yihadista. Fuente. Elaboración propia.

El objetivo del asentamiento del repertorio argumentativo de estos tres escalones es ir conduciendo al individuo expuesto a ello progresivamente hacia la pertenencia de la organización, no siempre del campo operativo, pero sí ideológico. Finalmente, la consumación de la progresión de esta tendencia online desde la irrupción del Dáesh de 2014, se ha traducido actualmente en el aumento de acciones espontáneas de terroristas individuales⁹ o lobos solitarios^{10,11}, que protagonizan actos que posteriormente la organización Dáesh atribuye su autoría y, que, a pesar de que en algunos casos esta, no habiendo tenido conocimiento de la preparación de tales acciones, es al fin y al cabo el resultado de la efectividad de su reiterativa propaganda online y fortaleciéndola^{12,13}. Se trata, por tanto, de una amenaza materializada en atentados sin complejidad organizativa o en ausencia de ella, llevada a cabo por sujetos individuales adheridos a la propaganda online y con escasos recursos y financiación.

Todo ello es debido tanto a la descentralización de la organización (no siendo jerárquica, sino en red y desestructurada) como a sus campañas periódicas incentivando a que sus actores solitarios distribuidos por todo el mundo atenten en sus países de acogida occidentales o ya hablando de una tendencia al alza del *homegrown terrorism*¹⁴.

⁹ Pudiendo actuar solo o acompañado, pero pertenece a un grupo o célula terrorista.

¹⁰ Actúa solo bajo influencia de la propaganda básicamente consumida por internet. No pertenencia a grupo o célula terrorista

¹¹ SPAAIJ, Ramón. «The enigma of lone wolf terrorism: An assessment», *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, vol. 33, n.º 9, pp. 854-870.

¹² BUEZO, Mario Toboso. «El terrorismo individual durante el año 2014: ¿Un fenómeno marginal o una tendencia al alza?», *Análisis GESI*, 2015, n.º 4.

¹³ BUEZO, Mario Toboso. «El terrorismo individual durante el año 2015: Recalibrando la amenaza», *Análisis GESI*, 2016.

¹⁴ Término anglosajón referido a aquellos jóvenes musulmanes que han nacido y crecido en el seno de países occidentales.



Figura 2. Titulares de periódicos nacionales sobre comunicados del Daesh incitando a terroristas individuales a atacar en suelo occidental. Fuente. Prensa nacional.

Por consiguiente, el terrorista individual pasa de ser un sujeto pasivo y, a su vez, víctima de las organizaciones y su contenido propagandístico a formar activamente parte de esa organización operativa/ideológica y/o de la protagonización de acciones violentas. Siendo la organización terrorista en este caso el sujeto pasivo de la acción, pues ha sido el medio vehicular y factor precipitante para que tal sujeto se adoctrine y pase a cometer actos en nombre de la ideología adquirida, que muy poco tiene de vinculación con la religión islámica si no es como pretexto.

Asimismo, resulta conveniente mencionar, al hilo de lo ya expresado, que la libertad de expresión propia de los sistemas constitucionales y democráticos es una característica de la cual la yihad *ciber* obtiene provecho para su difusión en la red más visible y en la *deep web*. Esta cuestión vuelve a poner en boga el debate de «dónde está el límite de tal derecho fundamental», sobre todo cuando hablamos de redes sociales.

En cambio, conviene mencionar que, desde el Parlamento Europeo, el 28 de abril de 2021 se adoptó una nueva ley para retirar más rápidamente el contenido terrorista en internet con el objetivo de frenar su propagación¹⁵.

Por otro lado, mencionar también la importancia que la polarización adquiere en el contenido del mensaje yihadista, pues el hecho de autoproclamarse legítimos para representar a toda la comunidad islámica provoca lo que actualmente conocemos como *reacciones islamofóbicas* y que dividen en dos partes enfrentadas a la comunidad global. Esta estrategia realza a su vez la posición victimista frente a estas reacciones,

¹⁵ NARRILLOS, Estefanía. «Nueva ley europea para retirar más rápido el contenido terrorista en internet», Nota de prensa, Noticias Parlamento Europeo, abril de 2021.

acentuando en sus discursos la disparidad entre el «nosotros», los musulmanes, y los «otros», los enemigos del islam y objeto de sus acciones, a su parecer, de carácter defensivas¹⁶.

Campañas y medios de comunicación digitales del yihadismo actual

La radicalización yihadista a través de la red es uno de los principales pilares en los que el Dáesh se ha sustentado para continuar al alza, aun habiendo perdido en 2019 sus últimos bastiones terrenales en Siria y en Irak. De este modo, esta organización supone una amenaza híbrida que se adapta y se transforma para mantenerse en tiempo y espacio.

A diferencia de Al Qaeda, la configuración del discurso del Dáesh se ha ido adaptando a las necesidades contextuales de las nuevas generaciones digitalizadas en Occidente con el objetivo de dar mayor cobertura a sus argumentarios y tratando estos de empatizar con los más jóvenes. Tal y como Philip Kotler describe en su libro *Marketing 4.0*, se trata, por una parte, ante la sobreinformación, de atraer la parte emocional de los clientes, y, por otra, ante la necesidad de la presencia actual en medios digitales, de la hiperconectividad omnicanal¹⁷.

La organización terrorista Dáesh se ha apropiado del discurso internacional de carácter yihadista y ha establecido unas dinámicas muy efectivas, concretamente a partir de la explotación de los medios digitales. En estos, sus argumentarios son mucho más permeables, ya que, a primera vista, conservan una apariencia menos ofensiva y más sutil si es comparado con un entorno offline y con la presencia de agentes radicalizadores, siendo esta modalidad más externalizada y directa¹⁸.

El entorno básicamente offline de radicalización (en prisiones, en mezquitas, en entornos familiares, de amistad, etc.) es cada vez menos empleado, sobre todo de forma exclusiva, aunque hay que tener en cuenta que ofrece una vinculación y un sentimiento de pertenencia a la organización más tangible. Continuando con esta línea, el entorno

¹⁶ KADIVAR, Jamileh. «Daesh and the Power of Media and Message», *Arab Media & Society*, 2020, n.º 30.

¹⁷ Estar presente en muchos canales digitales centrados en la difusión del producto y que estos estén alineados. De esta manera se puede interactuar con todos los canales punto de encuentro con la empresa, en este caso la organización yihadista.

¹⁸ LESACA, Javier. «El modelo de comunicación digital que hace temblar la democracia liberal», *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, 2019, n.º 110, pp. 18-20.

únicamente online no ofrece ese vínculo relacional, por consiguiente, los procesos de radicalización en entornos mixtos (online y offline) y en compañía de otros, destacando ese factor digital, son los que se están sobreponiendo y a efectos prácticos, los más efectivos y ajustados a la realidad¹⁹.

Un primer contacto online ofrece celeridad y sutileza al proceso, suponiendo la adquisición de unos fundamentos discursivos que se basan sobre todo en la exposición con carácter «pasivo» a campañas de victimización hacia a la comunidad musulmana internacional y que sucede en muchas ocasiones en forma de auto radicalización y, de alguna manera, como sujeto pasivo de ese contenido tal y cómo exponíamos en el primer epígrafe. De esta manera se busca esa conexión más emocional con los usuarios, como mencionábamos con anterioridad, siguiendo la estrategia del marketing 4.0 y captando la atención del individuo para que este acabe embarcándose en el proceso de radicalización.

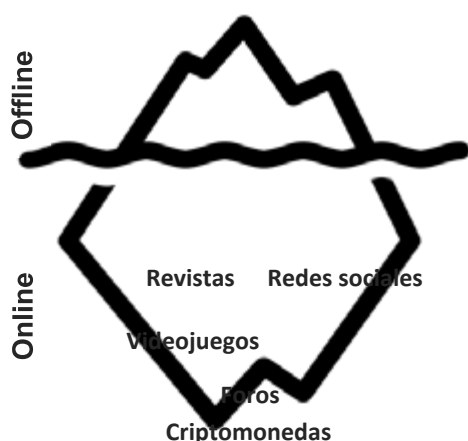
Este primer contacto online se caracteriza por la introducción del planteamiento del problema para el cual el yihadismo se ofrece como la única solución, que es la acción defensiva en nombre del islam. Posteriormente, el individuo se irá comprometiendo de forma más relacional e ideológica con la yihad islámica violenta y ascendiendo en su proceso.

Hasta el día de hoy se viene empleando una multitud de canales red en el que su discurso y su acción se ha multiplicado e invisibilizado. Es más, la gran mayoría de las organizaciones yihadistas tienen presencia en los medios digitales a través de las denominadas Media Foundation «agencias de prensa» en las que se publican textos como *La gestión de la barbarie* de Abu Bakr Naji o *How to survive in the West: A mujahid Guide*, manuales en los que se ofrecen pautas de realización de atentados en Occidente, imágenes y archivos de audio (audio de Abu Mohamed al Adnani, portavoz del Dáesh, difundió en 2015 un audio instando a «cualquier musulmán a derramar sangre de los cruzados en sus países occidentales») y vídeo (el 11 de diciembre de 2018, el Dáesh lanza un video alentando a atacar en Barcelona durante las Navidades para vengar las detenciones de los yihadistas del atentado 17D). Todo ello distribuido a través de las redes sociales, revistas, foros o incluso videojuegos, como por ejemplo la versión de *Call*

¹⁹ REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola; VICENTE, Álvaro. «Dos factores que explican la radicalización yihadista en España», *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, ARI, 2017, vol. 8.

of Duty: Call for Jihad. Todo ello, traducido en diferentes idiomas para obtener un mayor alcance de difusión.

La presencia del yihadismo en los medios digitales se debe principalmente a:



- ✓ Fácil acceso, mayor difusión y rapidez.
- ✓ Escaso control gubernamental (valiéndose en muchos casos de la libertad de expresión en internet).
- ✓ Es la forma en la que los jóvenes, sus clientes más potenciales, consumen contenido audiovisual.
- ✓ Sobre todo, por la invisibilidad y anonimato que los espacios web otorgan tanto a las organizaciones como al individuo que consume sus contenidos.

Además, en cuanto a la financiación del terrorismo, se valen del uso de criptomonedas para ocultar la interceptación de actividad monetaria. Es más, el periodista Andrés Ortiz cuenta en su libro cómo investigó en primera persona el reclutamiento yihadista en redes sociales y explica cómo los captadores, en su interacción con aquellos interesados en formar parte de la yihad, les proporcionan una cuenta de *bitcoin* para colaborar con donaciones²⁰.

El factor online, sus propiedades y sus diferentes expresiones y usos producen que los espacios *ciber* se conviertan en entornos propicios de adoctrinamiento masivo, que, al igual que los entornos offline, conducen hacia la radicalización violenta. No obstante, en el caso online, el proceso se realiza con la utilización de mecanismos más sutiles e invisibilizados en comparación con la externalización propia de los procesos offline, pudiendo ser estos últimos más visibles y evidentes. Por tanto, el factor online desdibuja la impresión del proceso de radicalización que teníamos hasta ahora.

²⁰ MAYO CERQUEIRO, Pablo. «Así recluta el EI: “Ven a jugar al ‘Call of Duty’ de verdad”», *El Español*, septiembre de 2016. Disponible en: https://www.elespanol.com/videojuegos/20151120/80741986_0.html

Para finalizar, podríamos concluir insistiendo en la diversificación constante del terrorismo yihadista y acentuando, además, en la analogía de esta idea con el marketing, que transfigura su apariencia en adaptación a sus nuevos clientes potenciales: las nuevas generaciones. En la actualidad, adquiere una estética digital y moderna. No obstante, siempre mantiene su base doctrinal, que es la creación de un Estado islámico regido por la *sharía* y la homogenización de las sociedades a través de la violencia. Esta nueva concepción de aspecto juvenil, aunque manteniendo siempre esa fachada islámica como factor justificativo, sigue logrando esa fascinación en individuos de todo el mundo.

En contraposición, las sociedades, de forma multilateral, conjunta y como desafío social que este fenómeno supone, hemos de trabajar en la anticipación estratégica tratando de localizar los vacíos que el yihadismo trata de llenar mediante la intolerancia y la polarización, focalizándonos en la vacuna de la cohesión social.

Propaganda yihadista en España: Dáesh vs Al Qaeda. Comunicados y cobertura mediática

El siguiente análisis tiene como objetivo sintetizar y extraer inferencias propias a partir de la investigación realizada por José Manuel Moreno-Mercado: «Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación de España (2016-2019)».

Mediante un trabajo empírico basado en el análisis de prensa como herramienta principal, desde la Universidad de Granada se ha conseguido profundizar y aportar datos novedosos en la relación entre «los comunicados que los grupos yihadistas realizan cuando hacen referencias a España y la cobertura que los medios de comunicación españoles hacen sobre el terrorismo»²¹. Para ello, se han utilizado datos del Observatorio sobre Referencias a España en la Propaganda Yihadista del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) y editoriales de los medios *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia* durante el periodo 2016-2018.

Los datos recogidos y su posterior estudio nos han permitido, en un segundo estadio, evaluar el potencial propagandístico que las organizaciones yihadistas tienen en España,

²¹ MERCADO, José Manuel Moreno. «Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación en España (2016-2019)», *Revista española de ciencia política*, 2020, n.º 52, pp. 37-58.

el cual depende en gran medida del manejo de los medios de comunicación y el efecto de la propaganda por el hecho.

¿Qué percepción se tiene en España de la amenaza yihadista?

En palabras de Fernando Reinares: «La percepción que sobre la amenaza yihadista tienen las élites políticas y las opiniones públicas varía de unos países europeos a otros, lo que se traduce en marcadas diferencias entre sus correspondientes sistemas antiterroristas nacionales»²².

La percepción que se tiene en España depende en gran medida de los medios de comunicación y sus «rutinas periodísticas»²³. Esto se debe a que la población común no tiene acceso a los comunicados propagandísticos²⁴ que las diferentes organizaciones terroristas²⁵ hacen con respecto a España.

Se ha podido demostrar que la prensa es la principal fuente de información política, que a su vez actúa como guía de información de otros medios de comunicación. Por esta razón, y debido al contexto actual de la era *ciber* en la que vivimos, el estudio primario sobre el que se pretende ahondar ha seleccionado una población total de 1085 artículos obtenidos principales medios españoles líderes en su versión online (*El Mundo*, *El País*, *ABC* y *La Vanguardia*)²⁶.

²² REINARES, Fernando, «Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental», *Real Instituto Elcano*, 2016. Comentario, 11-2016.

²³ MERCADO, José Manuel Moreno, *op. cit.*

²⁴ El autor ha recopilado los datos sobre «comunicados propagandísticos» del Observatorio sobre Referencias a España en la Propaganda Yihadista.

²⁵ Las organizaciones analizadas han sido catalogadas todas como miembros del denominado «movimiento yihadista global». Dichas organizaciones cumplen estos tres requisitos: a) justifican su lucha armada en clave islámica apelando a la tradición musulmana de la yihad armada; b) su grupo de referencia es la comunidad global de creyentes, umma, y la lucha se dirige contra los enemigos de dicha comunidad, y c) estos grupos manifiestan una vinculación implícita o explícita con los principios ideológicos y la estrategia general marcados por el fallecido líder de Al Qaeda Osama Bin Laden.

²⁶ Según la Encuesta General de Medios (2017-2018).

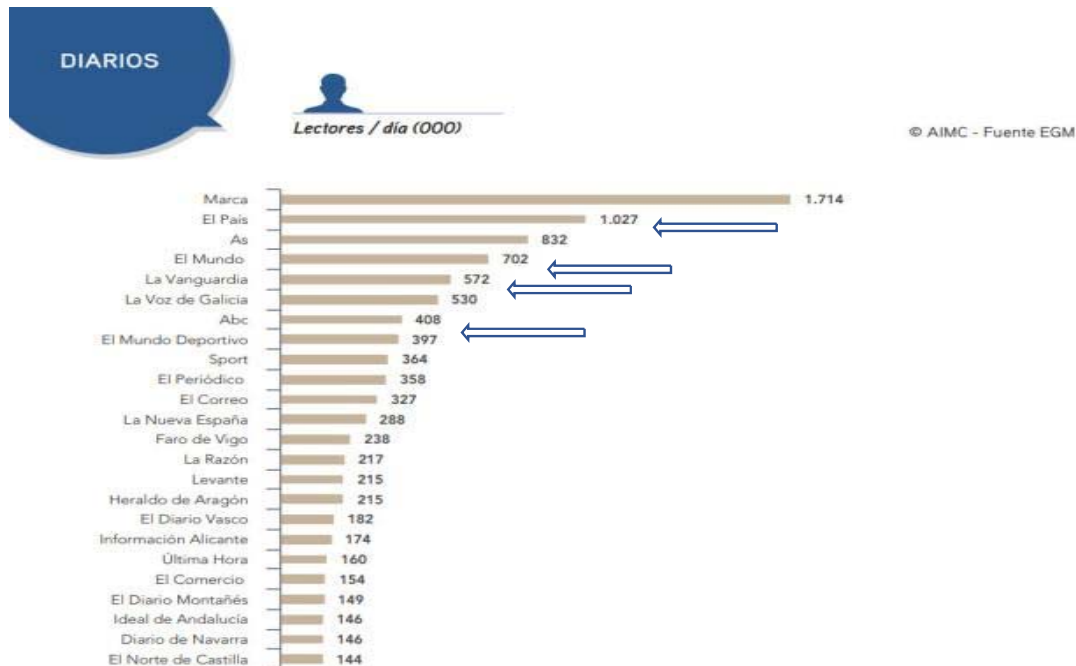


Figura 3. Encuesta General de Medios de Comunicación en España. Fuente. AIMC – EGM, 2018.

El objeto de estudio de la investigación analizada se centra en dos aspectos diferenciados. El primero basado en los comunicados que los grupos yihadistas realizan cuando hacen referencias a España, y en segundo, en la cobertura que los medios de comunicación hacen sobre el terrorismo cuando de atentados se trata. Aunque la investigación abarca un campo más amplio, delimitaremos nuestro análisis a conocer qué organizaciones hacen mayor propaganda contra España y si estos datos son coherentes a la mediatización que hacen los medios de comunicación nacionales.

Comunicados de grupos yihadistas mencionando a España

¿Qué organización yihadista ha realizado mayor número de comunicados mencionando a España?

El estudio ha concluido que la organización terrorista Dáesh (34,06 %) es el grupo que más contenido propagandístico edita mencionando a España. Sin embargo, existe una gran amalgama de grupos y organizaciones (35,16 %) —cuyo impacto mediático es mínimo— que lo superaría conjuntamente. No obstante, dentro de ese amplio y variado

agolpamiento de grupos, podemos resaltar el papel que ocupa el Muntasir Media con un 10,98 %.

Por otro lado, Al Qaeda central (9,89 %) y Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) (9,89 %) se posicionan como segundas organizaciones en lanzar propaganda yihadista contra España.

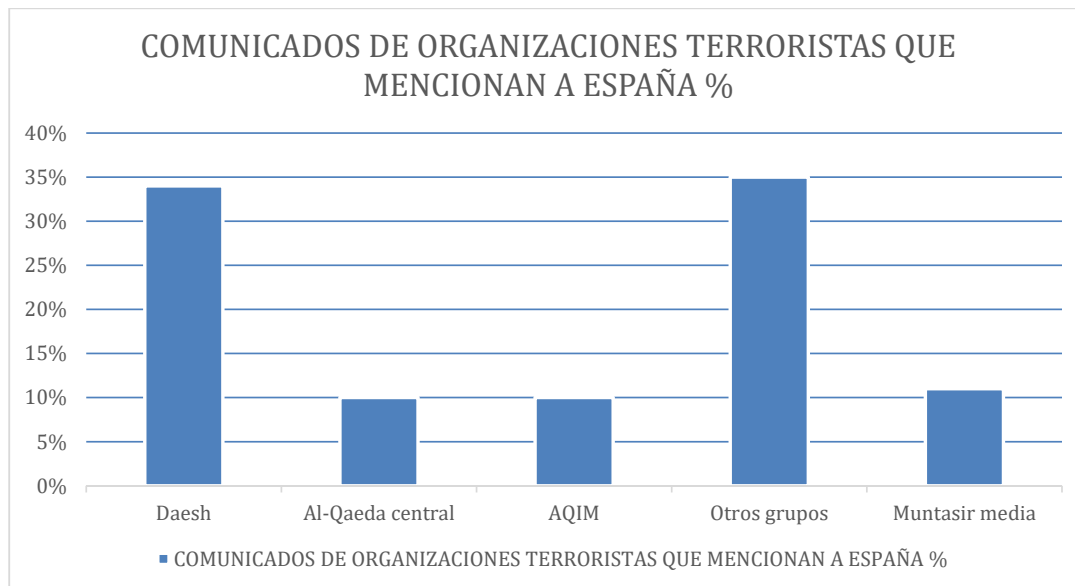


Figura 4. Comunicados de organizaciones terroristas que mencionan a España (%). Fuente. Elaboración propia en base a los datos recogidos en el estudio *Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación de España (2016-2019)*.

Mediatización de los medios de comunicación

El segundo objeto de estudio de la investigación ha concluido que, si bien es cierto que el mecanismo propagandístico de Al Qaeda es inferior al de Dáesh, la asociación que hacen los medios de comunicación españoles (prensa) entre atentados y la organización del exlíder Osama Bin Laden, es mucho mayor.

Aunque Dáesh es la organización que más atención mediática ha suscitado, la cobertura sobre el autodenominado califato islámico puede catalogarse como meramente coyuntural por la prevalencia mundial que ha tenido la organización y no tanto por las marañas del mensaje en el que se nombra a España.

El razonamiento podría explicarse a través del *shock* social, político y mediático que supusieron los atentados del 11 de marzo en la capital española. A pesar de la relevancia

de posteriores atentados terroristas como los de Barcelona y Cambrils, ni el

angustioso y actualizado sistema mediático de Dáesh ha sido tan sumamente categórico como el 11M. Los más de 2000 heridos y 193 fallecidos han dejado huella, al menos en el caso español. Así pues, a partir de tales hechos se han creado una serie de rutinas periodísticas que asocian abiertamente la realización de atentados yihadistas con Al Qaeda.

Propaganda por los hechos

Las inferencias propias que podemos extraer de los datos concluidos en la investigación guardan relación con un posterior análisis en cuanto al concepto: propaganda por el hecho.

Como hemos podido ver, Dáesh es la organización yihadista que más contenido propagandístico edita mencionando a España. Sin embargo, Al Qaeda, desde el punto de vista mediático, ostenta un papel destacado. La explicación la podemos encontrar en la propaganda por el hecho. La idea y el concepto nacieron hace casi ya un siglo y medio, cuando los anarquistas aceptaron el terrorismo como un instrumento de propaganda por el hecho. Esta expresión comenzó a utilizarse en medios anarquistas a partir de 1877, y los primeros atentados propagandísticos se produjeron en 1878 sin apenas repercusión. Sin embargo, en 1892, en París, con los atentados de Ravachol, estos adquirieron notoriedad. Al poco tiempo, Barcelona se convertiría en la ciudad de las bombas por excelencia y la propaganda por el hecho comenzaría a surgir efecto.

El primer texto conocido en el que se empleó el término *propaganda por el hecho*²⁷ sugería que la propaganda oral solo podía alcanzar a un reducido número de personas (caso análogo a lo que ocurre con muchos de los comunicados de Dáesh y otras organizaciones). Algo similar a lo que sucedía con la propaganda escrita, la cual se veía limitada por la incapacidad de los revolucionarios para editar diarios de gran tirada y por la escasa disposición a la lectura. Esta serie de limitaciones hizo que surgiera la propaganda por el hecho, entendiendo que la mejor manera de hacer llegar el mensaje era mediante hechos impactantes que lo encarnaran²⁸.

²⁷ Conviene destacar que el artículo no aludía para nada a hechos terroristas, sino a manifestaciones llamando a la insurrección.

²⁸ FARRÉ, Juan Avilés. «El terrorismo anarquista como propaganda por el hecho: de la formulación teórica a los atentados de París, 1877-1894», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 2009, n.º 21, pp. 169-190.

Tal parangón, entre los resultados del estudio en cuestión y la propaganda por el hecho, nos ha permitido evidenciar como la mediatización de Dáesh y otros grupos en los medios de comunicación españoles es irrelevante en relación con el número de comunicados que estos generan.

En el caso de Dáesh, a pesar de haber supuesto un punto de inflexión en la historia de la propaganda yihadista, la mayoría de sus comunicados hacen mención a al-Ándalus, cuyo interés histórico y teológico no tiene un valor mediático importante para los medios de comunicación de España. Además de no existir una serie de rutinas periodísticas que le den tal cobertura.

Por otro lado, los otros grupos (reducidos y con capacidades limitadas) que realizan comunicados yihadistas mencionado a España, tampoco parecen relevantes para los medios de comunicación nacionales. Esto se podría explicar debido a la envergadura que tienen para el periodismo español los códigos deontológicos, donde la seguridad prima sobre el mercantilismo periodista. Entre sus lógicas informativas se prioriza el no inducir excesiva alarma. De este modo, el principio rector también ha anulado la mediatización de los comunicados de estos grupos.

Sin embargo, los atentados del 11M perpetrados por Al Qaeda fueron de tal impacto que, a pesar de tener una campaña propagandística menor que las otras organizaciones, su mediatización ha sido y es mucho mayor.

Esto puede justificarse, en un segundo estadio, atendiendo a una mayor efectividad de la propaganda por el hecho sobre otras formas de propaganda como la oral o la escrita, que trasladadas a la actualidad sería a vertida a través de medios como: Telegram, Google, Microsoft, YouTube, Twitter, Facebook o la propia *dark web*, además de la propaganda emitida a través de productoras audiovisuales (Al Hayat Media Center) o editoriales (Daquib)²⁹.

No obstante, no debemos olvidar que Dáesh también ha hecho uso de la propaganda por el hecho, como ocurrió con los atentados de Barcelona y Cambrils. No obstante, la repercusión mediática de estos no se aproxima a la que ha originado el 11M. El número de víctimas y lo impactante de los hechos siguen pesando en las rutinas periodísticas,

²⁹ REY GARCÍA, Pablo; RIVAS NIETO, Pedro; SÁNCHEZ ALONSO, Óscar. «Propaganda, radicalismo y terrorismo: la imagen del Daesh», *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 2017, vol. 23, n.º 1, p. 29.

que hacen que no exista una coherencia entre las organizaciones terroristas que hacen comunicados refiriéndose a España, liderada por Dáesh, y la mediatización que hacen los medios de comunicación de las respectivas organizaciones, lideradas por Al Qaeda.

Dáesh	Al Qaeda
Organización que mayor número de comunicados emite mencionando a España.	La organización ocupa la segunda posición en cuanto a comunicados mencionando a España.
Atención mediática - «Meramente coyuntural»	Atención mediática - 11M «shock mediático»
Propaganda sin «valor mediático» para los medios de comunicación españoles. (Referencias a al-Ándalus)	Se han creado «rutinas periodísticas». Enorme valor mediático
Propaganda por el hecho: Barcelona y Cambrils. Menor impacto.	Propaganda por el hecho: Madrid (Atocha). Mayor impacto por el elevado número de víctimas.
+ Contenido propagandístico	+ Mediático

Tabla 1. Diferencias y conclusiones. Dáesh vs. Al Qaeda. Comunicados y mediatización. Propaganda por el hecho. Fuente. Elaboración propia en base a los datos recogidos y analizados en el documento.

Así pues, se puede concluir que existe una incoherencia entre las principales organizaciones terroristas que hacen comunicados refiriéndose a España y la repercusión que estas tienen en los medios de comunicación españoles, los cuales, a su vez, distorsionan la realidad en cuanto a la amenaza yihadista en España. La influencia de los medios de comunicación y sus «rutinas periodísticas» ensombrecen la enorme cantidad de contenido propagandístico en el que Dáesh menciona a España en favor de Al Qaeda, quien sigue teniendo una mayor repercusión mediática a causa del 11M. De este modo, el caso español se presenta como un claro ejemplo de la efectividad de la propaganda por el hecho frente a otros tipos de propaganda.

Sandra López Gómez
Analista en Sec2Crime

Gorane Mendieta Díaz
Analista en Sec2Crime

Jacobo Salvador Micó Faus
Subdirector y coordinador en Sec2Crime

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

MARCO



Documentos **MARCO**

- 1005 La radicalización digital de los grupos terroristas: cómo el desarrollo tecnológico ha cambiado la organización del terrorismo internacional moderno. Sara Herrero Aina
- 1027 El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad? Javier Ruiz Arévalo
- 1057 El campo de batalla futuro... que quizá es presente. Carlos Javier Frías Sánchez
- 1079 Dos grados centígrados más. Una aproximación al cambio climático como vector y acelerante de tendencias que puede convertirse en una amenaza a la seguridad nacional y europea. José G. Austral y Elena Labrado

05/2021

9 de abril de 2021

Sara Herrero Aina

La radicalización digital de los grupos terroristas: cómo el desarrollo tecnológico ha cambiado la organización del terrorismo internacional moderno

La radicalización digital de los grupos terroristas: cómo el desarrollo tecnológico ha cambiado la organización del terrorismo internacional moderno

Resumen:

Durante la década de 1990, los grupos terroristas de corte salafista-yihadista comenzaron a surgir, tomando un papel protagonista a principios del siglo XXI, especialmente tras los ataques del 9 de septiembre de 2001. Con el desarrollo exponencial del fenómeno de la digitalización y la creciente popularidad de internet, estos grupos, con el tiempo, integraron estas herramientas a su estrategia general.

El presente documento analiza el impacto del fenómeno de la digitalización en el Movimiento por la Yihad Global. Cómo el desarrollo tecnológico ha ayudado a estos grupos a alcanzar sus metas y cómo la era de la digitalización les ha hecho redirigir sus objetivos, referencias y metas. Algunas veces, el fenómeno de la digitalización ha sido el desencadenante de algunos cambios en la estructura de estos grupos, remodelando su composición original, como se puede observar en los ejemplos de Al Qaeda y el Estado Islámico.

Palabras clave:

Terrorismo, internet, digitalización, Al Qaeda, Estado Islámico, redes sociales.

***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.

Digital radicalization of terrorist groups: how technological change affects the organization of modern international terrorism

Abstract:

During the decade of 1990 Salafist-jihadist terrorist groups start emerging to end playing a starring role at the begging of the XXI century, especially after the attacks of the 9th of September of 2001. With the exponential develop of the digitalization phenomenon and the growing popularity of the internet, these groups, eventually, integrated those tools into their general strategy.

The present work analyses the impact of the digitalization phenomenon in the Global Jihad Movement, how technological development have helped them to achieve their goals and how the digital era has made them redirect their objectives, targets and aims. Sometimes the digitalization phenomenon has been the trigger for several changes in the structure of these groups, reshaping their original composition, as can be seen in the cases-study of Al Qaeda and the Islamic State.

Keywords:

Terrorism, Internet, digitalization, Al Qaeda, Islamic State, social networks.

Introducción

La década de 1990 fue una época de cambios en el escenario internacional. El final de la Guerra Fría monopolizó los titulares de los periódicos durante los primeros años de dicha década. Mientras tanto, el orden mundial pasó de ser unipolar a multipolar. En ese nuevo orden multipolar el globo empezó a tomar otra forma, nuevos países surgieron y otros desaparecieron del mapa. Sin embargo, el cambio que sacudió las raíces de la seguridad internacional fue la aparición de actores no estatales en el panorama internacional, en concreto, la propagación del terrorismo de corte salafista-yihadista.

Estos grupos terroristas, aquellos cuyo principal objetivo ha sido siempre el de expandir la yihad por el mundo desde una perspectiva extremista y, principalmente, a través del uso de la violencia y la amenaza contra aquellos que no les prestan simpatía, se vieron altamente favorecidos por la ola de digitalización presenciada entre finales del siglo xx y principios del xix.

El fenómeno de la digitalización y, por tanto, el desarrollo tecnológico, se convirtieron en herramientas poderosas para expandir la yihad alrededor del mundo. Al principio, internet les sirvió principalmente como medio para propagar el «mensaje de la yihad» y lanzar cierto contenido multimedia. Sin embargo, según la digitalización se iba desarrollando y las herramientas digitales ganaban peso dentro de las sociedades, los grupos terroristas comenzaban a diversificar sus actividades en el ciberespacio. Esa diversificación fue seguida por una profesionalización de los medios de comunicación del Movimiento por la Yihad Global (MYG), siendo internet y las redes sociales un componente principal del proceso de la radicalización y el entrenamiento por cuenta propia, y el reclutamiento, hasta el punto de la aparición de individuos que, no habiendo tenido un contacto anterior con las organizaciones terroristas, tramaban atentados terroristas (a veces suicidas) en el nombre del MYG o apoyaban la agenda de dicho movimiento.

Al mismo tiempo, desde una perspectiva interna, la digitalización cambió la forma en el que los grupos terroristas de corte salafista-yihadista enfocaban la yihad. Esto permitió al movimiento buscar apoyo no solo dentro de grupos de musulmanes afines, sino entre la población mundial. Por otro lado, la capacidad de internet de almacenar contenido permitió a los grupos terroristas tener una influencia permanente y un rápido alcance entre los usuarios de internet con el mínimo esfuerzo. Todo esto, añadido a ciertas circunstancias externas, hizo que los grupos yihadistas remodelaran sus estructuras para

adaptarse a la realidad actual.

¿Qué se entiende por *terrorismo*? Principales objetivos de estos grupos en tiempos modernos

Antes de profundizar en el tema considerado como objeto de estudio de este documento, es necesario aclarar qué significa *terrorismo*. Ya que el concepto de terrorismo carece de definición oficial, para este documento se ha seleccionado la definición dada por Fernando Reinares, entendiendo el terrorismo como «un conjunto de acciones violentas que generan, en un determinado agregado de población, efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales y que tiene como fin condicionar las actitudes de dicho colectivo social y orientar sus comportamientos en una determinada dirección».

En la actualidad, el mundo se enfrenta a una amenaza terrorista de carácter internacional, que nació en la década de 1990 y que se conoce como *cuarta ola del terrorismo*. A la cuarta generación del terrorismo se le conoce mejor como *terrorismo religioso* y se enmarca en los movimientos globales de grupos de corte salafista-yihadista como por ejemplo Al Qaeda o el Estado Islámico¹.

El terrorismo religioso que estos grupos han proclamado mundialmente durante las últimas décadas se trata de un movimiento de enaltecimiento basado en un tipo de yihad violenta vinculada con el salafismo. Su fin último es la restauración de lo que ellos entienden como el «auténtico islam» mediante el restablecimiento de la antigua gloria de los musulmanes en un gran Estado Islámico, eliminando las fronteras nacionales a cualquier coste².

En relación con el párrafo anterior, una de las mayores preocupaciones sobre este tipo de terrorismo yihadista es que son verdaderos expertos en la guerra psicológico-mediática. Tienen la capacidad de influir y calar en la mentalidad de la opinión pública a base de mensajes básicos y repetitivos, pero persuasivos, al fin y al cabo. En el fondo, su meta es la de dominar la opinión pública con el objetivo de crear un sentimiento de

¹ JORDÁN, J; TORRES, M. «Terrorismo», *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés 2013, pp. 312-315.

² SAGEMAN, M. «The Origins of the Jihad», *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2004, p. 1.

inseguridad permanente en las sociedades occidentales, debilitar la cohesión nacional, romper alianzas y forzar a los Gobiernos democráticos a vulnerar sus propios valores.

Es indudable el hecho de que estos grupos yihadistas son grandes dependientes de los dispositivos tecnológicos para expandir su mensaje entre las diferentes sociedades. Dependen completamente de los medios de comunicación, buscando la victoria a través de herramientas no convencionales, ya que existe una acusada asimetría de fuerzas entre ellos y los Estados, siendo estos unos adversarios con recursos militares suficientes para derrotarles un millón de veces en un conflicto convencional³.

Globalización y occidentalización, un movimiento de acción-reacción

«Cuando la modernidad lleva la marca del “Otro”, no es de extrañar que algunas personas enarboleden los símbolos del arcaísmo para afirmar su diferencia. Lo vemos hoy en algunos musulmanes, hombres y mujeres, pero el fenómeno no es exclusivo de ninguna cultura ni de ninguna religión».

Siguiendo esta afirmación del escritor franco-libanés Amin Maalouf, desde un enfoque sociocultural, la globalización se puede entender desde una perspectiva doble. Por un lado, la globalización ejerce un movimiento centrípeto, ayudando a promover los conocimientos de cada cultura por todo el mundo. Por otro lado, sin embargo, la globalización ha contribuido enormemente al alzamiento de grupos extremistas, algunos violentos y otros no, que reclaman no perder aquellas pertenencias que forman su identidad dentro de ese «crisol cultural» en el que se ha convertido el mundo.

En lo que respecta a la radicalización salafista, existe una lógica tras los actos de estos grupos extremistas. La globalización ha probado ser no más que una marca de los países capitalistas occidentales, a la que se le puede catalogar mejor como «occidentalización». A través de la «occidentalización», las sociedades occidentales no solo han establecido una geografía de la imaginación distorsionada de Oriente, sino que además han creado una concepción genérica de la población árabe y expandido una cantidad considerable de prejuicios populares antiárabes y antimusulmanes. Es obvio que existe una red de

³ BAÑOS, P. *El dominio mundial*. Madrid: Ariel 2018, pp. 233-235.

racismo, estereotipos culturales, imperialismo político y una ideología deshumanizada que se cierne sobre cada persona árabe o musulmana⁴.

En este sentido, los devotos salafistas-yihadistas acarrean en lo más profundo de sus mentes un sentimiento de venganza contra aquellos que subestiman su propia cultura y sus valores. Un sentimiento que es exaltado por aquellos responsables de la radicalización. Esto concuerda con la principal premisa del salafismo, que no es otra que la de conducir la yihad contra Occidente, ya que a través de la globalización y la posterior adopción de actitudes propiamente occidentales el islam se ha vuelto decadente al desviarse de su riguroso sendero⁵.

Es decir, que la occidentalización se ha utilizado por el salafismo como un efectivo reclamo para conducir la yihad contra las sociedades occidentales y para justificar las acciones violentas de los grupos salafistas a ojos de las sociedades musulmanas.

Uno de sus principales mensajes es la necesidad de luchar contra la corrupción de Occidente, que cala en la población musulmana, haciendo que esta abandone ese sendero riguroso, siendo este entendido como el único camino para recuperar la gloria pasada de los califatos islámicos de la historia.

Para comprender cuál es el mensaje que el MYG quiere transmitir y cuáles son las metas que quiere lograr, es esencial entender qué papel juegan la digitalización, internet y las redes sociales en el desarrollo, formación, organización y el proceso de radicalización de estos grupos terroristas. Es imposible entender el rol del medio sin comprender cuál es el fin.

El poder de internet y las redes sociales, el doble filo de la digitalización

Perspectiva

Es remarcable la fuerte conexión entre el MYG y las herramientas digitales para contrarrestar su asimetría de fuerzas contra aquellos actores con fuertes capacidades convencionales. En este aspecto, los yihadistas aplican un término que fue acuñado por Carlo Pisacane como la *propaganda por el hecho*. Siguiendo este concepto, la violencia se entendería como una herramienta necesaria para educar y movilizar a las sociedades

⁴ SAID, E. «Introducción», *Orientalismo*. Barcelona: Penguin Random House 1997, pp. 52-53.

⁵ SAGEMAN, M., *op. cit.*, pp. 4-5.

para hacerles alcanzar la libertad. Por lo tanto, se puede deducir que la violencia tiene un carácter instrumental para el MYG⁶.

Teniendo esto en consideración, la violencia se puede entender como un elemento principal del MYG. Sin embargo, no solo la violencia, sino que también la propaganda tiene un papel protagonista en la expansión del terrorismo, siendo el principal objetivo de estos grupos el de causar el mayor daño psicológico con la menor cantidad de daño⁷. Desde el comienzo del siglo XXI, este objetivo se ha visto favorecido por el desarrollo exponencial de los dispositivos y herramientas electrónicas, haciendo mucho más fácil distribuir su material a nivel mundial.

Indudablemente, el conocimiento que la opinión pública tenía del MYG antes del siglo XXI era muy limitado, incluso aunque, en 1996, Bin Laden declarara la guerra contra los Estados Unidos y Arabia Saudí; y, más tarde, en 1998, presentara al mundo el «Frente Islámico Mundial por la Lucha contra judíos y cruzados». Los movimientos yihadistas solo ganaron poder real tras los atentados del 9 de septiembre de 2001 (11S). Este hecho cambió el destino del MYG, tanto para lo bueno como para lo malo. De algún modo, sus amenazas alcanzaron y estremecieron a las sociedades occidentales y, como consecuencia, desencadenaron una persecución contra los autores de ese incidente espantoso con una respuesta multilateral sin precedentes, liderada por Estados Unidos y comúnmente conocida como «guerra contra el terrorismo»⁸.

Pero la importancia fundamental del 11S reside en que este hecho transmitió un mensaje entendido globalmente. Fue el primer mensaje terrorista que trascendió cada frontera, difundiendo el terror a nivel mundial y, por lo tanto, logrando la meta del MYG de causar el mayor daño con el mínimo esfuerzo, haciendo del yihadismo el centro de atención durante las últimas décadas.

El 11S y sus consecuencias se pueden estudiar desde muchas perspectivas, pero, desde el punto de vista de las tendencias de la globalización y la digitalización, no hay duda de que el desarrollo de los dispositivos y las comunicaciones digitales fue fundamental para el MYG para darse a conocer en la arena internacional y para preparar y desarrollar un

⁶ JORDÁN, J; TORRES, M., *op. cit.*, p. 310.

⁷ BAÑOS, P., *op. cit.*, p. 233.

⁸ VILDINO, L. «Radicalization, Linkage and Diversity. Current Trends in Terrorism in Europe», *National Defense Research Institute (RAND)*, 2011. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP333.pdf (Último acceso: 10/1/2021).

atentado tan bien estructurado y coordinado en un país que, es importante remarcar, se encontraba muy lejos de la tierra de origen de estos movimientos yihadistas.

El extremismo online: un enfoque sobre cómo el MYG se ha aprovechado de las tendencias de la digitalización

«La resistencia informativa de Al Qaeda contra Occidente debe llevarse a cabo mediante el uso de la tecnología moderna de todas las formas, especialmente a través del uso de los satélites e internet». Esta cita de Abu Mus'ab al Suri⁹ expresa claramente la estrategia central del MYG tras el 11S. La clave para tener éxito en la guerra del yihadismo global contra Occidente era rebajarse a su nivel, aprovechando el poder de los medios de comunicación y la tecnología contemporánea. Asimismo, John Mackinlay argumentó que «las técnicas de una insurgencia evolucionan con las sociedades de las que surgen». Por lo tanto, desde este punto de vista, era solo cuestión de tiempo que el MYG adoptara la digitalización como medio para llevar a cabo su «misión».

Aparte de ciertas complicaciones, como la falta de acceso a internet en varias regiones y el salto generacional entre aquellos que confiaban ciegamente en la digitalización y aquellos que eran apenas conscientes de las posibilidades tecnológicas, la digitalización se convirtió en una herramienta activa para el MYG debido a sus múltiples beneficios a la hora de difundir el yihadismo.

Desde el comienzo, internet funcionó como el instrumento perfecto para el proceso de radicalización y reclutamiento, ya que funcionaba en cuatro áreas esenciales para lograr dicho proceso: sirvió como una cámara de resonancia, creando un espacio de intercambio de ideas similares. También sirvió como un buscador de individuos con ideas afines y como plataforma de emisión. Pero, sobre todo, proporcionó a los simpatizantes de los yihadistas el material didáctico para crear sus propias armas y para el autoaprendizaje sobre cómo hacer la yihad.

Sin duda, internet ofrecía un proceso de edición de la propaganda del MYG a bajo coste. En este sentido, las páginas web proporcionaron a la información lanzada por los grupos yihadistas una gran accesibilidad, velocidad y difusión. Esta revolución de la información

⁹ Estratega de la yihad global.

brindaba «nuevas y prometedoras oportunidades para las organizaciones terroristas a escala mundial»¹⁰.

Y las oportunidades de la revolución de la información para las organizaciones terroristas no terminaban en una propaganda de bajo coste. Se enfrentaron por primera vez a una plataforma donde difundir su mensaje libremente, un lugar donde podían también compartir documentos ideológicos y tácticos y facilitar el contacto entre simpatizantes de ideas afines¹¹, expandiendo su red de terror a lo largo y ancho del globo.

Por otro lado, el MYG profundizó dentro de las posibilidades que internet le ofrecía, usando recursos de acceso restringido para expandir una propaganda clandestina que podría hacer peligrar sus objetivos si se publicara a través de fuentes de libre acceso. De esta forma, los yihadistas podían mantener una comunicación activa con sus crecientes redes sin tener en cuenta la posible censura de las fuentes *online* de acceso libre.

Además, la anonimidad que proporcionaba internet permitió a los individuos desinhibirse sobre temas tabú, convirtiéndose el mundo digital en una zona de confort fuera de las reglas de la sociedad, un lugar para la desinhibición imbuido de una falsa sensación de seguridad. Levin incluso llegó a afirmar que algunos de estos simpatizantes del MYG habían adoptado su identidad virtual en la vida real. En este sentido, Newman argumentó que internet podía catalizar la idealización propia, llevando a estos individuos a sentirse irremplazables para la causa.

Sin embargo, el ciberespacio ganó un papel protagonista para el MYG como la piedra angular del proceso de radicalización en el nuevo siglo. Internet se convirtió no solo en un medio para difundir las narrativas extremistas de los yihadistas, sino también en una herramienta para proporcionar información relevante para la propia radicalización. A este respecto, la existencia de contenido multimedia, almacenable y descargable reemplazó la necesidad de interacción entre los encargados de la radicalización y los simpatizantes. Esto, junto con el hecho de que internet proporcionaba una audiencia ya predeterminada

¹⁰ ARQUILLA, J., RONFELDT, D. «The Advent of Netwar», *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*. Santa Monica. National Defense Research Institute (RAND), 2011, pp. 1-25. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html (Último acceso: 11/1/2021).

¹¹ SCHAFER, J. «Spinning the web of hate: web-based hate propagation by extremist organizations», *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*, 2002. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/247622782_Spinning_the_Web_of_hate_Web-based_hate_propagation_by_extremist_organizations (Último acceso: 11/1/2021).

y la emergencia de «conspiradores virtuales», hizo el proceso de radicalización mucho más fácil y accesible¹².

Por otro lado, aunque la radicalización ha experimentado un profundo proceso de digitalización, son varios los expertos que permanecen escépticos ante la posibilidad de un proceso de radicalización propia completo. Algunos de ellos argumentan que la radicalización sigue necesitando de cierta interacción personal para completarse. En este sentido, es destacable —y preocupante al mismo tiempo— el meticuloso trabajo realizado por los grupos yihadistas para proporcionar a sus simpatizantes una ventana a la interacción, mayoritariamente a través de las redes sociales.

Hay muchas razones que explican por qué las redes sociales se han convertido en un elemento indispensable para el MYG dentro del proceso de radicalización y reclutamiento. Entre las capacidades de estos medios se pueden destacar el que hacen el yihadismo activista mucho más accesible para el público, ayudan a crear una impresión, la información puede actualizarse en tiempo real y, además, el MYG dejó de requerir de los medios de comunicación principales para diseminar su información.

Además, las redes sociales tienen un fuerte impacto psicológico que no debe subestimarse. Desde el enfoque del proceso de radicalización, las redes sociales juegan un papel crítico proporcionando simpatizantes yihadistas al permitir a los usuarios introducirse selectivamente en grupos de individuos afines y, por lo tanto, ayudando a crear un sentimiento de hermandad entre ellos. Por otro lado, las redes sociales sirven para establecer una familiaridad entre reclutadores y simpatizantes, siendo estas el medio para establecer un primer contacto¹³.

En consecuencia, es indudable el papel vital que juegan el ciberespacio y la digitalización como elementos indispensables para el MYG, ya que funcionan como herramientas operativas, incluyendo el reclutamiento, el entrenamiento, la coordinación y la comunicación, así como la difusión amplia de propaganda. En la actualidad, la cuestión

¹² EDWARDS, C.; GRIBBON, L. «Pathways to Violent Extremism in the Digital Era», *The RUSI Journal*, 2013, pp. 42-45. Disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071847.2013.847714?needAccess=true> (Último acceso: 14/1/2021).

¹³ HORSBURGH, N.; JORDÁN, J.; TORRES, M. «Analysis and Evolution of the Global Jihadist Movement Propaganda», *Terrorism and Political Violence*, 2006, p. 411. Consultado en: <http://hera.ugr.es/doi/16517003.pdf> (Último acceso: 14/1/2021).

que preocupa entre los expertos es si estos grupos serán capaces de desarrollar procesos de radicalización y reclutamiento por cuenta propia completos a corto plazo.

El alcance de la digitalización dentro del terrorismo yihadista. Cómo han cambiado estos grupos su comportamiento y organización debido a la digitalización: los ejemplos de Al Qaeda y el Estado Islámico

Cuando la opinión pública habla del terrorismo yihadista, la mente de un amplio porcentaje de la población mundial tiende a recordar aquellos atentados perpetrados por Al Qaeda y el Estado Islámico. Cualquiera persona, da igual la edad, por lo menos de entre aquellos que viven en países occidentales, puede recordar vívidamente al menos un momento en el que las noticias abrieran con uno de los terribles actos cometidos por uno de estos dos grupos. Estos actos, de hecho, están grabados a fuego en la memoria colectiva.

Tanto Al Qaeda como el Estado Islámico han usado de forma exitosa sus herramientas comunicativas para permanecer como el centro de atención, por lo menos las dos últimas décadas. Como el terrorismo no es solo el uso de la violencia, sino la amenaza que rodea su uso, estos grupos han usado la digitalización como un instrumento de gran utilidad para desmoralizar y causar confusión en Occidente a través de sus acciones, causando el mayor impacto psicológico con el menor daño físico.

En este sentido, cuanto más se adaptaban estos grupos a la era de la digitalización, más cambiaban sus técnicas, objetivos y metas. Por lo tanto, se puede afirmar que, de alguna forma, la digitalización acabó remodelando ambos grupos.

Al Qaeda

Antes del 11S, el MYG no se había extendido más allá de los simpatizantes del movimiento. El grupo, básicamente, grababa un tipo de material audiovisual para consumo interno. Durante este periodo, Osama Bin Laden se erigía como único protagonista de los mensajes transmitidos.

La naturaleza de la propaganda lanzada por Al Qaeda era claramente precaria debido a las limitaciones en materia de transmisión de datos vía internet y la falta de acceso al

ciberespacio. Es sorprendente, cuanto menos, que las intenciones del grupo, en ese momento, fueran las de permanecer en las sombras.

Con el tiempo, Al Qaeda comenzó a ver internet como la herramienta perfecta para difundir su propaganda. Sin embargo, el punto de inflexión que hizo que el grupo comenzara a buscar la atención internacional fue uno de los atentados perpetrados por los muyahidines chechenos contra los rusos durante de la guerra en Chechenia.

Los muyahidines chechenos emboscaron un convoy ruso y, en un periodo en el que el brazo propagandístico ruso era todavía fuerte, grabaron un video del atentado y lo subieron a internet, principalmente, con el objetivo de tener una prueba del asalto en el caso de que el instrumento propagandístico soviético tratara de ocultarlo. Casi accidentalmente, descubrieron el increíble poder de este vídeo como una herramienta eficaz para difundir temor y desmoralizar al público ruso con el mínimo esfuerzo.

Este debe ser entendido como el punto de inflexión para que Al Qaeda se convirtiera en una de las mayores amenazas a la seguridad internacional. El video de la emboscada chechena demostraba la efectividad de las herramientas digitales para crear gran impacto en las sociedades causando el mínimo daño posible. El grupo yihadista entendió el valor de tener una buena infraestructura digital apoyando sus atentados terroristas. Ya que uno de sus principales objetivos era el de propagar el miedo entre la opinión pública, sin los medios de difusión adecuados, todos sus actos terroristas carecerían de sentido¹⁴.

La nueva dirección tomada por Al Qaeda se pudo ver en el video grabado sobre los ataques al *USS Cole* en 2000. Este video, producido por la comisión de comunicaciones de Al Qaeda, se parecía sospechosamente a aquel publicado por los chechenos, con la misma estética, pero, con una destacable innovación: fue lanzado en árabe y en inglés¹⁵. Aunque el video sobre el *USS Cole* puede considerarse como uno más, su éxito lo convirtió en el primer precedente del 11S.

El 11S tuvo una doble consecuencia para la organización. Por un lado, Al Qaeda usó su nuevo reconocimiento global como medio para difundir el mensaje del MYG¹⁶. Bajo las

¹⁴ HORSBURGH, N.; JORDÁN, J.; TORRES, M., *op. cit.*, pp. 401-411.

¹⁵ O'ROURKE, R.; PEARL, R. «Terrorist Attack on USS Cole: background and issues for Congress», *The Navy Department Library*, 2020. Disponible en: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/t/terrorist-attack-on-uss-cole-background-and-issues-for-congress.html> (Último acceso: 16/1/2021).

¹⁶ HOFFMAN, B. «Al Qaeda, Trends in Terrorism and Future Potentialities: An Assessment», National Defense Research Institute (RAND), Washington D.C., 2003. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/papers/P8078.html> (Último acceso: 16/1/2021).

nuevas circunstancias dadas, el grupo comenzó a secuestrar y matar rehenes de forma selectiva con fines propagandísticos. Este es el mejor ejemplo para demostrar que la fórmula de la digitalización funcionó perfectamente, ya que los miembros de Al Qaeda obtuvieron incluso la posibilidad de seleccionar a sus víctimas.

Por otro lado, la «guerra contra el terrorismo» que ese terrible acto desencadenó animó al grupo yihadista a aventurarse en la clandestinidad. El periodo post-11S fue una era de cambio para la organización, en el que se fomentaron y se reforzaron los lazos con otras organizaciones terroristas, nuevas o ya existentes.

Los años siguientes al 11S supusieron un periodo de cambio para Al Qaeda. A pesar de las limitaciones impuestas por la «guerra contra el terrorismo», la fama que el grupo adquirió entre sus simpatizantes debido a los atentados ayudó a su expansión regional, lo que, junto con las nuevas tendencias del terrorismo internacional, hizo que el grupo encarara un nuevo periodo de descentralización. Este nuevo tipo de grupos terroristas, llamados *ramas* o incluso *franquicias*, emergieron dentro del área territorial de influencia de Al Qaeda, como Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) o Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)¹⁷.

Aunque es cierto que Al Qaeda siguió funcionando con un núcleo localizado en torno a Pakistán, la estructura del grupo, finalmente, comenzó a dispersarse. Con el tiempo, aparecieron una incontrolable y caótica cantidad de nuevas células yihadistas con metas supuestamente comunes. El caos provocado por esas apariciones repentinas y, esencialmente, la falta de organización entre las nuevas células fueron el caldo de cultivo para la creación de un nuevo tipo de nexos mediáticos entre los diferentes grupos, principalmente para establecer metas comunes y coordinarse entre ellos a través de los medios¹⁸.

Para 2005, la mayor parte del contenido difundido por la organización se publicaba a través de internet. Las herramientas digitales de Al Qaeda experimentaron de 2001 en adelante un desarrollo real para, finalmente, estar a la vanguardia de los dispositivos tecnológicos. El principal objetivo detrás de esto era la necesidad de satisfacer a una audiencia más joven, más acostumbrada a usar la tecnología que las generaciones

¹⁷ HORSBURGH, N.; JORDÁN, J.; TORRES, M., *op. cit.*, p. 414.

¹⁸ KIMMAGE, D. «The Al Qaeda Media Nexus: The Virtual Networks Behind the Global Message», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, Washington D.C., 2008, p. 17. Disponible en: https://docs.rferl.org/en-US/AQ_Media_Nexus.pdf (Último acceso: 1/16/2021).

anteriores¹⁹. En efecto, de acuerdo con el crecimiento de las habilidades mediáticas de este grupo yihadista, se podría hablar de una profesionalización de los medios de comunicación.

En este sentido, con la muerte de Osama Bin Laden, el carismático líder y cara visible de Al Qaeda, en 2011, la organización se convirtió en una red mundial células interconectadas a través de nexos mediáticos en vez de permanecer como un grupo centralizado. A parte del núcleo central y las ramas territoriales del grupo yihadista, emergieron nuevas formas dentro de la organización, como las entidades afiliadas. Sin embargo, la más destacable de estas formas de Al Qaeda fue la aparición, por primera vez, de células yihadistas e individuos independientes. Aunque algunas de esas nuevas células yihadistas e individuos habían interactuado previamente con algún comando de Al Qaeda central, otros no tenían ninguna relación real con el núcleo, pero, sin embargo, estaban «preparados para llevar a cabo atentados en solidaridad en apoyo a la agenda yihadista de Al Qaeda»²⁰. Este es, sin duda, el mejor ejemplo de cómo la digitalización ayudó al MYG a su expansión y organización sin la necesidad de organizar reuniones cara a cara.

De todos modos, incluso si la digitalización favoreció la aparición de los llamados «lobos solitarios» dentro de Al Qaeda, este fenómeno toma una especial relevancia dentro de la estructura del Estado Islámico, un grupo mucho más preparado para establecer una yihad global digital de lo que Al Qaeda jamás estuvo.

Estado Islámico

En el año 2006, el mundo tuvo que hacer frente a una nueva amenaza yihadista con la proclamación de la condición de Estado del Estado Islámico. Este nuevo grupo supuso un reto nunca visto para la seguridad internacional. Contrariamente a su predecesor, Al Qaeda, desde el comienzo de su existencia, el Dáesh tuvo un tipo un tipo de objetivos definidos y un mecanismo para apoyarlos.

Para lograr sus objetivos el grupo siguió tres líneas de acción bien definidas: el uso de técnicas terroristas tradicionales como amenaza, el terrorismo como medio para lograr

¹⁹ HORSBURGH, N.; JORDÁN, J.; TORRES, M., *op. cit.*, p. 414.

²⁰ HOFFMAN, B.; REINARES, F. «The Evolution of the Global Terrorist Threat. From 9/11 to Osama bin Laden's Death», *Columbia University Press*, New York.

beneficios políticos y, desde el enfoque doctrinal, la «inspiración» de un corpus de creencias religiosas adecuadas, siendo sus simpatizantes sugestionados por una ideología fuertemente enraizada en una interpretación radical de las escrituras.

Con el ánimo de crear un Estado que, aparte de resultar una alternativa a los ya existentes, adquiriera un valor simbólico que trascendiera la dimensión física, territorial²¹, el grupo, en vez de aprovechar los medios existentes que le rodeaban, creó un tipo de medios de comunicación a medida que encajara con sus objetivos inmediatos, siendo, de estos, los más destacables: crear una percepción del «mundo como inmoral y dividido», amenazar a sus enemigos mientras se comunicaran con gente de todo el mundo, inspirar miedo en los corazones y las mentes de sus oponentes y rivales, reclutar nuevos militantes, reforzar su potencia y su área de influencia o persuadir a los musulmanes de que batallar para restaurar el califato es un deber religioso.

Como se ha argumentado previamente, el Estado Islámico desarrolló medios de comunicación firmes que diferían significativamente de aquellos vistos en otras organizaciones terroristas, consistentes, claramente modernizados y de una gran calidad. Con ese enorme aparato estratégico a sus espaldas, se podría decir que, para los encargados de tomar las decisiones de este grupo terrorista, la yihad era considerada como un producto de venta, usando el Dáesh un tipo de técnicas casi comerciales para alentar a la gente a «suscribirse» al movimiento.

En este sentido, una de las estrategias principales del Dáesh ha sido la de rodear todas sus publicaciones de un muy conveniente halo de atracción, con el objetivo de embellecer la violencia extrema. Siguiendo esta tendencia de desarrollar y promover su propia «conciencia de marca», este grupo yihadista creó y publicó un tipo de material que emulaba la estética hollywoodense, en la que destaca la simplificación de la realidad entre dos polos diferenciados, el bien y el mal, para posicionarse a sí mismo como un grupo vengador contra la injusticia social y como agente del cambio²².

²¹ SAVEIRO, F. «Islamic State's Qubist Statehood: A Systemic Threat to the Concept of Sovereignty as a Primary Institution in the English School of International Relations», *Revue Maroc-Espagnole de Droit International et Relations Internationales*, 2017, p. 184. Disponible en: <https://rodin.uca.es/xmlui/bitstream/handle/10498/20001/psi05-etudes-angio-english.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Último acceso: 17/1/2021).

²² KHATIB, L. «The Islamic State Strategy: Lasting and Expanding», *Carnegie Endowment for International Peace*, 2015. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2015/06/29/islamic-state-s-strategy-lasting-and-expanding/ibmd> (Último acceso: 18/1/2021).

Aunque el Dáesh apoyó parte de su propaganda y comunicaciones en los medios tradicionales, estos también se diseñaron y promovieron de una forma muy diferente a como lo hicieron las generaciones anteriores de terroristas internacionales. Con un modelo moderno y muy visual, este contenido mediático se publicaba casi exclusivamente *online*. Pero la característica más destacable de este contenido es que estaba escrito en inglés en vez de en árabe. Esto respondía al objetivo del grupo terrorista de capturar la atención mundial y lograr «seguidores» para la causa por todo el globo.

De hecho, un breve análisis a uno de los medios independientes del Dáesh, la revista *Inspire*, puede explicar todo acerca de la pegadiza estrategia seguida por el grupo terrorista. Con una portada llamativa, el total del contenido estaba escrito en inglés. Además, el documento seguía una estructura muy clara, lleno de imágenes para hacerlo más visual. Se puede observar cómo el Photoshop y los collages forman parte del documento como recurso principal. En lo que respecta al contenido, lo más destacable es que casi todo el documento estaba escrito con el objetivo de justificar la comisión de atentados terroristas para lograr la libertad y que se encontraba imbuido de un halo de nostalgia por sus previos atentados terroristas llevados a cabo con éxito. Observando esta revista, se podría decir que el márketing ha sido una herramienta fructífera al servicio del Dáesh.

Sin embargo, la piedra angular de la estrategia mediática del Estado Islámico han sido las redes sociales. Aunque la idea principal tras el uso abusivo de las redes sociales como elemento para alcanzar a los más jóvenes y, por lo tanto, el grupo más susceptible de ser radicalizado, la organización usó esta herramienta también para proyectar una imagen propia de justicia distorsionando el sentido de la moralidad y para encontrar individuos afines a su «justicia social». Pero, además de emplear las redes sociales como una cámara de resonancia, el grupo terrorista usó este elemento para proporcionar a sus simpatizantes contenido práctico para su entrenamiento en su cuenta, lo cual incluía desde lecciones para aprender a luchar a tutoriales para elaborar armas y perpetrar atentados²³. Por todo esto, las redes sociales han ayudado al Dáesh a llevar a cabo una

²³ HUSSAIN, A.; SHAKIR, A. «Media Strategy of the ISIS: An Analysis», *Strategic Studies*, 2016, pp. 107-108. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/48535950?seq=1#metadata_info_tab_contents (Último acceso: 16/1/2021).

yihad violenta por todo el mundo a través de medios digitales. Después de todo, «las redes sociales son una espada de doble filo que sirve a sus intereses»²⁴.

El uso efectivo de los medios y la digitalización por el Dáesh le ha permitido comportarse como un fenómeno descentralizado. Algunas personas pueden decir que es algo sorprendente argumentar que el Dáesh es un fenómeno descentralizado cuando el principal objetivo político del grupo ha sido el de establecer un califato panarábico desde Iraq a Siria y en todos los antiguos territorios árabes dentro de una geografía de la imaginación restauradora. Pero, de hecho, este objetivo político es, al menos en parte, la causa de la estructura descentralizada del Dáesh.

En realidad, la falta de una base territorial clara, las luchas sobre el territorio y las pretensiones expansionistas del grupo yihadista han convertido a las ubicaciones territoriales bajo dominio del Dáesh en un escenario cambiante. Este fenómeno se ha visto agravado debido a las diferencias entre el Estado Islámico y otros actores no estatales como Al Qaeda, las diferencias étnicas y culturales con grupos que habitan dichos territorios²⁵. Pero, esencialmente, este fenómeno se vio empeorado por la dureza de la «lucha contra el terrorismo» conducida durante la última década, principalmente, contra el Estado Islámico, hasta el punto de casi borrarlo de su espacio territorial.

Sin embargo, gran parte del poder del Estado Islámico ha estado siempre vinculado a los medios. Ese tremendo aparato detrás de sus acciones, la escenografía bien cuidada..., ambos posibilitaron que el grupo alcanzara un número increíble de simpatizantes en todo el mundo, creando fuertes nexos digitales que permitieron al Dáesh perpetrar ataques y amenazas en cada región, país, ciudad o pueblo del globo. Además, el grupo terrorista ha sido capaz de radicalizar gente de cualquier cultura, independientemente de su religión previa, creencias y antecedentes generales. Por lo tanto, la fuerza de este grupo siempre ha residido en la digitalización.

Tanto es así que numerosos ataques relacionados con el Estado Islámico han sido perpetrados por aquellos individuos conocidos como «lobos solitarios». Estos individuos

²⁴ DALE, H. «Social Media Prove Double-Edged Sword for ISIS», *CNS News*, 2014. Disponible en: <https://www.cnsnews.com/commentary/helle-dale/social-media-prove-double-edged-sword-isis> (Último acceso: 18/1/2021).

²⁵ MAMMOURA, J. «ISIS and the Nexus between Media and Powers», *Middle East Institute for Research and Strategic Studies*, 2018, p. 2. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/329488911_ISIS_and_the_Nexus_between_Media_and_Powers (Último acceso: 18/1/2021).

apoyan la agenda del Estado Islámico, planean acciones terroristas e incluso llevan a cabo ataques suicidas sin haber tenido ningún contacto con la organización. Aunque no hay un consenso real acerca de la motivación que lleva a estas personas a comportarse de esta manera, todas las señales apuntan a internet como el contribuyente principal de la radicalización de los «lobos solitarios», posibilitándoles el conectar con otros individuos afines, expresar sus quejas y sentirse potencialmente parte de un grupo²⁶.

En este sentido, por lo tanto, la aparición y rápida difusión de los «lobos solitarios» por el mundo corrobora la magnitud del poder digital del Dáesh. Se podría decir que el Estado Islámico ha sido el primer grupo terrorista internacional que ha tenido más poder en el ciberespacio que en el mundo físico.

La generación Z. Los «nativos digitales» y el doble problema de la sugestionabilidad de las generaciones más jóvenes y la sobreexposición a la información en la actualidad

En la actualidad, las sociedades están viviendo en una era en la que la exposición a la información es un hecho. Las herramientas diarias en países modernizados se han apoyado en el ciberespacio y en los medios de comunicación. En palabras del psicólogo canadiense Albert Bandura, los medios pueden convertirse en los tutores de las sociedades, ya que inoculan valores y conocimiento en las personas.

En este sentido, es necesario destacar que movilizar a las personas es mucho más fácil de lo que parece. Desde una perspectiva psicológica, es suficiente con provocar un cierto impacto mental, la demonización del adversario y un tipo de mensajes repetitivos dirigidos al eje de las emociones²⁷ de la gente para que reaccionen por una causa. Esto se convierte en una preocupación cuando el MYG aplica estas técnicas mediáticas a su estrategia interna.

Actualmente, la cuestión que preocupa es la sobreexposición a la información de las generaciones jóvenes, por varios motivos. A este respecto, es especialmente preocupante el nuevo punto de mira del MYG, en particular el Dáesh, puesto en lo que

²⁶ DICKSON, L. «Lone Wolf Terrorism. A Case Study: The Radicalization Process of a Continually Investigated and Islamic State Inspired Lone Wolf Terrorism», *DIVA*, Malmö University, 2015. Disponible en: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1487949/FULLTEXT01.pdf> (Último acceso: 18/1/2021).

²⁷ BAÑOS, P., *op. cit.*, pp. 55-67.

se conoce como «generación Z». A esta generación se la conoce mejor como la de los «nativos digitales». Su vínculo con la tecnología desde su nacimiento y el atractivo de las redes sociales convierten a estos individuos en un objetivo fácil para los grupos terroristas.

De hecho, existen factores del desarrollo clave que hacen que la juventud sea particularmente susceptible a la radicalización. Los adolescentes (de los 11 a los 17 años) y los jóvenes adultos (de los 18 a los 25 años) no tienen sus conexiones emocionales bien desarrolladas. Además, este periodo de la vida se caracteriza por la exploración de la propia identidad, la inestabilidad, la impulsividad, la asunción de riesgos y la necesidad percibida de independencia. Todo esto hace a este sector de la población extremadamente vulnerable a los persuasivos mensajes de las organizaciones extremistas violentas.

Esta predisposición mental, junto con el hecho de que los fuertes lazos familiares de la generación Z con la tecnología tiene profundas implicaciones para sus interacciones sociales, cognición, desarrollo psicológico y su visión general, es un caldo de cultivo para la radicalización.

El poder de internet y las redes sociales como herramientas para el reclutamiento no es una verdad sin descubrir. Sin embargo, el Daesh ha dado un paso al frente aprovechando la sobreexposición de las generaciones jóvenes al ciberespacio como posible nicho para la radicalización.

Con una narrativa atractiva, aplicaciones de fácil acceso y la publicación de múltiples producciones mediáticas que imitan la animación artística y los videojuegos violentos, el grupo ha tratado de promover la yihad entre los individuos más jóvenes. En este sentido, estudios científicos dicen que el trastorno por adicción a internet y la propensión a jugar a videojuegos violentos²⁸ lleva a patrones de aumento del comportamiento agresivo²⁹.

De esta información se puede inferir que detrás de las herramientas de reclutamiento del Estado Islámico hay una narrativa psicológico-social, un profundo entendimiento de la

²⁸ BAFFA, C. et al. «Defining and Understanding the Next Generation of Salafi-Jihadist», *National Defense Research Institute (RAND)*, 2019, pp. 2-9. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE341.html> (Último acceso: 18/1/2021).

²⁹ JONES, S. «A Persistent Threat. The Evolution of al Qai'da and Other Salafi Jihadists», *National Defense Research Institute (RAND)*, 2014. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR637/RAND_RR637.pdf (Último acceso: 18/1/2021).

juventud y una estética creada para resultar llamativa a las generaciones jóvenes, todo esto tremendamente magnificado por la sobreexposición de la generación Z a la tecnología.

Por todo esto, aunque en la actualidad la radicalización en persona es más efectiva, las sociedades deberían preocuparse de cómo la sobreexposición a la tecnología podría llevar a generaciones jóvenes más susceptibles. Internet ya no es visto por los grupos terroristas únicamente como una cámara de resonancia, ahora se ha convertido en una herramienta interactiva en el proceso de radicalización con un mecanismo de márketing jamás visto.

Conclusiones

El éxito que el MYG ha experimentado desde el principio del siglo XXI se ha debido, principalmente, al fenómeno de la digitalización. Teniendo en cuenta que el principal objetivo de los terroristas de corte salafista-yihadista era el de crear una sensación de amenaza e inseguridad permanentes en las sociedades occidentales mediante el uso de la violencia, si los atentados cometidos no hubieran tenido esa gran cobertura mediática, estos grupos nunca hubieran logrado un reconocimiento mundial. Por lo tanto, en el caso de estos grupos terroristas, cualquier acto de violencia o amenaza, sin una propaganda adecuada, carecería de sentido.

De hecho, se puede afirmar que, en la actualidad, las herramientas que la digitalización brindaba a la yihad global eran la única «arma» efectiva para confrontar a los Estados en igualdad de condiciones, debido a la asimetría de fuerzas convencionales entre los grupos terroristas y los Estados, siendo las organizaciones terroristas siempre más débiles en este aspecto. En este sentido, estos grupos se convirtieron en expertos en la guerra psicológico-mediática. Han sido muy hábiles en el «arte» de embellecer la violencia y crear una estética casual, algunos dirían que incluso hollywoodiense. Con las herramientas adecuadas, hacen que su mensaje cale en la opinión pública con el menor esfuerzo. Por ejemplo, el 11S es el mejor ejemplo de lo útil que es la digitalización cuando se trata de propagar el terror. Es una cuestión de hecho que cualquier persona nacida después del año 2000 tiene la imagen de las Torres Gemelas cayendo grabada para siempre en su mente.

A este respecto, internet ofrecía a los grupos terroristas una ventana abierta al mundo, haciendo más fácil para ellos el alcanzar a un amplio rango de población de cualquier ubicación en el globo. Por un lado, la capacidad de internet de publicar contenido almacenable, descargable, de fácil acceso e independiente de los medios de comunicación; y, por otro lado, la habilidad de las redes sociales de proporcionar una conexión directa entre terroristas y simpatizantes, además del poder de estas redes sociales para ser un altavoz del activismo yihadista, ha hecho del terrorismo yihadista un fenómeno sin fronteras. Por lo tanto, se puede entender a internet como el catalizador de la yihad lejana.

La yihad lejana, llevada a cabo, principalmente, a través de medios digitales, la «conciencia de marca» del movimiento yihadista y la creciente popularidad del MYG entre sus simpatizantes, junto con la aparición de los «conspiradores digitales», agitaron las raíces de las estructuras internas de los grupos terroristas, comenzando el MYG un proceso de descentralización.

En el caso de Al Qaeda, la expansión territorial y la creciente fama del grupo después del 11S llevaron al crecimiento del número de adeptos del grupo alrededor del mundo, haciendo a este entrar en el caos. Una desordenada amalgama de células terroristas y la falta de organización fomentaron que algunos activistas coordinaran el grupo y establecieran metas comunes a través del uso coordinado de los medios *online*, trabajando desde entonces con esta estructura descentralizada. Por otro lado, en el caso del Estado Islámico, a pesar de sus pretensiones geográfico-políticas de expandir el califato panarábigo, ha seguido siempre una estructura más descentralizada, siendo, usualmente, los llamados «lobos solitarios» los organizadores de los atentados. Todo esto quiere decir que, hoy en día, la mayor parte del MYG se está llevando a cabo *online* e, incluso más importante, que el alcance de la digitalización de estos grupos salafistas-yihadistas es tal que, incluso, existe un debate abierto acerca de si es correcto hablar ya de un proceso de radicalización completamente *online*.

En este sentido, hoy la mayor preocupación es la selección de objetivos masiva del MYG, centrada en las generaciones jóvenes. Esta sobreexposición de los más jóvenes al ciberespacio y, más concretamente, a las redes sociales, junto con una red socioemocional no desarrollada completamente, hacen a estos individuos tremendamente vulnerables a la persuasiva y atractiva propaganda de las organizaciones extremistas.

Al final, está claro que, por lo menos hoy en día, la fuerza de los grupos yihadistas restantes viene de las redes *online* en vez de venir de las influencias geográficas, políticas o económicas. Con el tiempo, estos grupos terroristas internacionales se han adaptado a la digitalización, convirtiéndose en verdaderos maestros en replicar la narrativa y la estética de las redes y medios de comunicación para parecer más atractivos a las generaciones jóvenes. Habiéndose dicho esto, surge la cuestión de si este mundo avanza a una era de terrorismo completamente digital.

*Sara Herrero Aina**

Graduada en Relaciones Internacionales
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

06/2021

17 de mayo de 2021

Javier Ruiz Arévalo

**El proceso de paz afgano.
¿Última oportunidad?**

El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad?

Resumen:

La evolución del conflicto afgano ha acabado por convencer a todos los implicados en que la victoria militar no está al alcance de ninguna de las partes. Ante esta evidencia, el Gobierno afgano, los talibanes, Estados Unidos y los actores regionales iniciaron hace tiempo conversaciones encaminadas a lograr un final dialogado que implicaría la participación de los talibanes en el Gobierno. Estos esfuerzos culminaron en 2020 con la firma del Acuerdo de Doha entre Estados Unidos y los talibanes y el posterior inicio de conversaciones intraafghanas. Este proceso ha ido acompañado de una paulatina reducción de la presencia militar internacional que culminará con la retirada total en septiembre de 2021. Esta reducción se produce en un contexto de violencia y estancamiento de las conversaciones intraafghanas que no permite ser optimista respecto al final del conflicto.

Palabras clave:

Afganistán, proceso de paz, Acuerdo de Doha, talibán.

***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 Afghan peace process: last chance?

Abstract:

The evolution of the Afghan conflict has finally convinced all those involved that military victory is not within the reach of any of the parties. Faced with this evidence, the Afghan government, the Taliban, the United States, and regional actors began talks some time ago aimed at achieving a negotiated end that would involve the participation of the Taliban in the government. These efforts culminated in 2020 with the signing of the Doha Agreement between the US and the Taliban and the subsequent initiation of intra-Afghan talks. This process has been accompanied by a gradual reduction of the international military presence that will culminate in a total withdrawal in September 2021. This reduction is taking place in a context of violence and stagnation of intra-Afghan talks that does not allow for optimism regarding the end of the conflict.

Keywords:

Afghanistan, peace process, Doha Agreement, Taliban.

Introducción

El presente artículo supone, principalmente, una recopilación y actualización de más de una decena de artículos publicados por el autor en diferentes revistas a lo largo de los últimos dos años sobre el proceso de paz afgano¹. En la bibliografía se citan, fundamentalmente, estos artículos, a través de los cuales puede accederse a las fuentes primarias, citadas solo cuando se consideran de especial relevancia.

El proceso de paz afgano

Hace ya tiempo que las partes enfrentadas en el conflicto afgano han llegado a la conclusión de que la victoria militar no está al alcance de ninguno de ellos. Esta realidad ha acabado por abocar tanto a los actores principales (el Gobierno de Kabul, el de EE. UU. y los talibanes) como a los secundarios (OTAN, Paquistán, Irán, India, Rusia, etc.) a buscar un final negociado. La tarea no es fácil, dada la dificultad de encontrar una definición aceptable para todos de lo que debe ser el Afganistán que surja de ese acuerdo. Conciliar el Emirato Islámico de Afganistán que propugnan unos, con el Estado democrático diseñado por la actual Constitución no es tarea fácil. Quizá por ello, hasta ahora, más de una década de conversaciones no ha sido suficiente para alumbrar un acuerdo de paz aceptable para todos. El cansancio tras tantos años de conflicto y la evidencia, finalmente asumida, de la imposibilidad de una victoria militar parece que han hecho mella tanto en unos como en otros, haciéndoles ver que solo hay dos opciones posibles: aceptar un acuerdo imperfecto o verse abocados a una guerra interminable.

Inicio de las negociaciones por EE. UU.

Aunque ha habido más actores implicados en anteriores intentos negociadores, los fundamentales han sido, y siguen siendo, EE. UU., el Gobierno legítimo de Afganistán y los talibanes, con los que EE. UU. cortó toda comunicación tras el 11S, impidiendo su participación en los acuerdos de Bonn y el proceso político subsiguiente. En palabras del

¹ Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Revista de Estudios en Seguridad Internacional y blog del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional de la Universidad de Granada.

presidente Bush, «ninguna nación puede negociar con terroristas»². A pesar del veto de EE. UU., el presidente Karzai, como muchos otros, seguía convencido de que el diálogo era la única vía para poner fin al conflicto. Ya en 2003 insistía en la necesidad de distinguir entre los talibanes ordinarios, a los que había que esforzarse por reintegrar en la sociedad afgana, y quienes «solo pretenden acabar con la paz y la convivencia». En cualquier caso, estos primeros pasos fueron encaminados, más que a negociar con la cúpula talibán, a ofrecer una salida digna a sus combatientes, sin vincular su abandono de la lucha armada con un acuerdo de carácter general. Se pretendía conseguir que un lento goteo de deserciones fuera minando la fortaleza de la insurgencia hasta hacerla manejable.

EE. UU. mostró por primera vez su voluntad de mantener conversaciones con los elementos más moderados de los talibanes en marzo de 2009. Ahora sí, lo que se pretendía era entablar conversaciones con la cúpula talibán para alcanzar un acuerdo de paz. Si para el presidente Bush el diálogo fue una línea roja que nunca estuvo dispuesto a cruzar, para su sucesor, el presidente Obama, se convirtió en una de las claves de su estrategia de salida. Descartada la posibilidad de una victoria militar completa, para dejar un Afganistán estable tras su retirada en 2014 era necesario debilitar a la insurgencia, lo cual implicaba, aparte del esfuerzo militar que implicaba el *new surge*, incorporar tantos insurgentes como fuera posible al proceso político. Para ello, era necesario hablar con el enemigo³.

El contacto directo y público entre Washington y los talibanes no comenzó hasta noviembre de 2010, cuando un grupo de funcionarios estadounidenses del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional se reunió en Múnich con Tayyab Agha, secretario del mulá Omar. Las conversaciones, mantenidas inicialmente en secreto, fueron facilitadas por las autoridades alemanas y la familia real de Catar. El presidente afgano, Hamid Karzai, reaccionó negativamente ante estas conversaciones, alegando que EE. UU. no podía negociar en su nombre. Los talibanes, por su parte, se negaban a mantener negociaciones con el Gobierno afgano, al que negaban legitimidad alguna y consideraban un títere de Washington. La segunda ronda de conversaciones

² RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro», Universidad de Granada. 2014, p. 308. Disponible en: <http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/19e-afganistan/>

³ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Conversaciones de paz sobre Afganistán. ¿Una última oportunidad para la paz?», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 5, n.º 2 (2019), pp. 139 y ss. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/181>

se produjo en Doha, capital de Catar, en febrero de 2011. En enero de ese año, los talibanes emitieron un comunicado haciendo pública su intención de entablar negociaciones con EE. UU., aumentando con ello las esperanzas de una solución negociada. Ese mismo mes se abrió la oficina talibán en Doha. Sin embargo, las conversaciones se rompieron en marzo de 2012, por apreciar los talibanes ausencia de voluntad política por parte de EE. UU. Esta falta de voluntad se habría puesto de manifiesto, según ellos, por la negativa de liberar en Catar a determinados presos talibanes, mientras no hubiera garantías suficientes por parte de este país de que no volverían a Afganistán. En cualquier caso, EE. UU. manifestó entonces que seguiría adelante en su búsqueda de un final dialogado del conflicto.

La drástica reducción de la presencia militar internacional prevista para 2015 aconsejaba iniciar conversaciones con los insurgentes. En junio de 2013, tanto los EE. UU. como los talibanes anunciaron la reapertura de la oficina talibán en Catar, primer paso para reanudar las negociaciones. Poco después, ya en 2014, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió dividir en dos la lista de personas sujetas a sanciones por terrorismo, diferenciando a los miembros de Al Qaeda de los talibanes. De este modo se facilitaba un eventual levantamiento de sanciones a los líderes del grupo insurgente afgano. Este movimiento no puede entenderse como desvinculado de las conversaciones en curso. Como respuesta a lo que desde Kabul se consideró como una intolerable falta de lealtad por parte de EE. UU., el 30 de junio el presidente Karzai anunciaba la interrupción de las negociaciones sobre el acuerdo estratégico afganoamericano. Uno de los puntos de este acuerdo se refiere al estatuto jurídico de las tropas estadounidenses en Afganistán a partir de 2015. Sin dicho acuerdo quedarían sometidas a la jurisdicción afgana, algo que Washington no podía tolerar de ninguna manera. Kabul trataba de evitar quedar marginado en el proceso de negociaciones.

Las conversaciones y el Acuerdo de Doha

Finalmente, en 2015 las fuerzas estadounidenses y sus aliados de la OTAN habían llevado a cabo su plan de repliegue, dejando una presencia reducida en Afganistán y manteniendo su compromiso político y económico, al igual que el resto de aliados.

Por mucho que se hubiera prometido que la retirada estaría condicionado al cumplimiento de unas determinadas condiciones, la realidad es que se cumplieron a

rajatabla los plazos, con independencia de cualquier consideración sobre la situación real del país. Y, sobre todo, la retirada finalizó sin que hubiera ningún tipo de acuerdo con los talibanes, que, según todos los indicios, perdieron toda intención de negociar en cuanto supieron que la retirada de las fuerzas de la coalición internacional tenía fecha marcada. Así, el presidente Trump heredó en Afganistán un problema sin resolver, con una presencia militar de EE. UU. y de sus aliados reducida, pero vital para Kabul, y con un Gobierno y unas Fuerzas Armadas afganos incapaces de imponerse de forma clara a la insurgencia.

En agosto de 2017, en un discurso a las tropas en Arlington, el presidente Trump resumió su política para Afganistán, dejando claro que, aunque su «instinto original era retirarse», manteniendo el compromiso militar solo para evitar el surgimiento de un santuario para terroristas. El interés manifiesto de Trump por acabar con las «guerras interminables» acabó por impulsar un nuevo esfuerzo negociador encaminado a conseguir un acuerdo de paz que hiciera posible un abandono sin regusto a derrota. Con estas negociaciones, Washington pretendía alcanzar el que ha sido su objetivo principal desde el 11S: evitar que se produzcan ataques terroristas desde Afganistán contra EE. UU. y sus aliados.

Finalmente, en 2018 se iniciaron en Doha conversaciones entre representantes de EE. UU. y los talibanes. El Gobierno afgano no participó en estas conversaciones debido a la negativa de los talibanes a mantener conversaciones con el presidente Ashraf Ghani o sus enviados. Aunque Washington siempre ha abogado por una negociación con presencia del Gobierno legítimo de Kabul, ante la imposibilidad de vencer este veto optó finalmente por ceder, iniciando estas conversaciones solo con los talibanes, con la idea de incorporar posteriormente a representantes del Gobierno afgano. El primer fruto de las negociaciones fue un acuerdo marco, firmado en enero de 2019, que incluía la retirada total de las tropas extranjeras y la garantía, por parte de los talibanes, de evitar que se utilizara el territorio afgano como refugio para los grupos terroristas que intentan atacar a los Estados Unidos o sus aliados. Este acuerdo marco recoge las aspiraciones mínimas de las dos partes: retirada de tropas internacionales por parte talibán y cese de acciones terroristas desde Afganistán por parte de EE. UU.

En marzo de 2019 se celebró una nueva ronda de conversaciones, pero las negociaciones se vieron entorpecidas por la negativa talibán a aceptar la presencia militar internacional durante cinco años, algo considerado imprescindible por EE. UU., que consideraba que una reducción drástica a corto plazo podría hacer al Ejército afgano

muy vulnerable frente a los ataques de la insurgencia e incluso podría suponer un riesgo de fractura del país. Adicionalmente, EE. UU. puso dos asuntos más sobre la mesa: un alto el fuego y un acuerdo político entre los afganos. En palabras del representante de EE. UU., Khalilzad, «nada se acuerda hasta que todo se acuerda»: los compromisos sobre estos cuatro temas debían enmarcarse en un único acuerdo y Washington no retiraría sus tropas hasta que llegase ese momento. Dicho en otras palabras: no aceptaría la retirada de sus tropas como parte de un posible acuerdo de paz hasta que los talibanes pusieran en práctica las garantías de seguridad, aplicaran un alto el fuego y aceptaran un diálogo «entre afganos» con el Gobierno de Kabul. Por el contrario, los talibanes insistían en que no harían ninguna de estas cosas hasta que EE. UU. pusiera fecha a la retirada de sus tropas y se negaban a negociar con Kabul.

En abril, una nueva ronda de conversaciones no aportó resultados muy diferentes. El aspecto más positivo de esta ronda es que, gracias a la presión de Khalilzad y del Gobierno de Catar, los talibanes acabaron por aceptar un diálogo entre afganos que incluyera a miembros del Gobierno, pero dejando claro que la delegación debería representar a la sociedad afgana, no a su Gobierno. El siguiente escollo giró en torno a la composición de esta delegación. El grupo insurgente canceló la siguiente reunión, prevista también para abril, alegando problemas con su composición, calificada de demasiado numerosa. La presencia de 50 mujeres entre los 250 delegados podría haber tenido algo que ver con ello. El portavoz talibán aseguró que la cancelación de la reunión a tres bandas no afectaba a las conversaciones con EE. UU., que siguieron su curso.

A lo largo del verano de 2019 las conversaciones estuvieron a punto de conducir a la firma de un acuerdo. Sin embargo, esta posibilidad fue abortada en el último momento por el presidente Trump, como respuesta a un ataque talibán en Kabul que costó la vida a un militar estadounidense. Este hecho cerró inesperadamente unas negociaciones muy avanzadas y que habían despertado mucho optimismo. Superada la crisis, Washington reabrió las negociaciones con los talibanes en noviembre del mismo año. En esta nueva ronda de conversaciones se empezó por acordar una «hoja de ruta» que debería llevar a un acuerdo de paz definitivo. El acuerdo supondría el compromiso de una «reducción de la violencia» durante un período de prueba de siete días, tras el cual se firmaría un

acuerdo público que implicaría el inicio de negociaciones formales⁴. La prueba de fuego del acuerdo, el periodo de siete días de «reducción de la violencia» verificable, finalizó satisfactoriamente el 29 de febrero de 2020. Una vez superado este requisito, con el que se quería verificar la voluntad y la capacidad de los insurgentes a la hora de reducir la violencia, el siguiente hito consistió en la firma de un acuerdo bilateral entre Washington y los talibanes, que debería marcar la senda de las futuras negociaciones, incluyendo previsiones sobre el plan de retirada de los EE. UU. y el inicio de las conversaciones intraafghanas⁵. El Gobierno de Kabul, aunque no formara parte del acuerdo, lo aceptó como un paso previo para el inicio de dichas conversaciones. También la OTAN, como la mayor parte de los actores internacionales con intereses en el conflicto, apoyó la firma del acuerdo.

De acuerdo con lo pactado, el 29 de febrero se firmó en Doha un acuerdo que podemos calificar como histórico. Momentos antes de su firma, el mismo día 29, EE. UU. y el Gobierno afgano emitieron un comunicado conjunto en el que se comprometían a que las fuerzas de la coalición abandonaran totalmente el país en un plazo de 14 meses. En el mismo comunicado, EE. UU. se comprometía también a reducir, en 135 días, sus 14 000 hombres a 8600. Siempre y cuando las condiciones de seguridad lo permitieran⁶. Lo firmado en Doha no es realmente un acuerdo de paz, es el compromiso de comenzar las negociaciones que deben conducir a la firma de un verdadero acuerdo de paz que ponga fin al conflicto armado.

Uno de los puntos más conflictivos del acuerdo era, como ya lo fue en las negociaciones de 2019, la aprobación de un calendario para la retirada total y definitiva de las fuerzas estadounidenses. Calendario que debería compaginar la exigencia talibán de condicionar las negociaciones a esta retirada, con el compromiso de EE. UU. con los afganos de que su retirada estaría siempre «sujeta a condiciones». Es decir, que dependería del avance de las negociaciones entre los talibanes y el Gobierno afgano. No es fácil conciliar ambas condiciones, inicialmente incompatibles.

⁴ RUTTIG, Thomas. «US-Taliban Agreement Still in the Air: Disputes about a 'ceasefire' versus 'reduction of violence'», *Afghanistan Analysts Network*. 30 enero 2020. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/27755-33/>

⁵ QAZI, Shereena. «US-Taliban truce begins, raising hopes of peace deal», *Al Jazeera*. 22 febrero 2020. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/22/us-taliban-truce-begins-raising-hopes-of-peace-deal>

⁶ RUIZ ARÉVALO, Javier. «El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los talibán», *Global Strategy*. Marzo 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/>

Otros actores internacionales. Otras iniciativas de paz

El papel de los actores internacionales ante el conflicto afgano y su intervención en diferentes iniciativas de paz ha sido tratado en profundidad por el autor en otros artículos⁷. En resumen, puede decirse que los actores regionales, Paquistán, Irán, India, China, Rusia y las repúblicas centroasiáticas, cuyo papel es más bien secundario en este caso, han llegado a la conclusión de que sus intereses pasan por un Afganistán estable, lo cual solo puede conseguirse mediante un acuerdo de paz que incluya, de alguna manera, a los talibanes en el Gobierno y goce de un consenso regional amplio. De hecho, Afganistán supone un escenario en el que pueden cooperar en la consecución de objetivos comunes Estados enfrentados en otros contextos. Así, en el proceso de paz afgano colaboran de forma más o menos abierta rivales estratégicos como EE. UU. e Irán o EE. UU. y Rusia.

Esta realidad ha llevado a actores tradicionalmente enfrentados a los talibanes, como Irán o Rusia, a iniciar en los últimos años un acercamiento a este grupo, ante el convencimiento de que, en un futuro más o menos lejano, acabará por formar parte del Gobierno afgano. La excepción a esta suerte de consenso internacional la constituye Paquistán, cuya actitud ante el conflicto afgano ha sido siempre contradictoria. En la actitud de Islamabad se entrecruzan condicionantes difíciles de conciliar y que le impiden adoptar una postura clara y coherente: la necesidad de garantizarse profundidad estratégica frente a su archienemigo, India; su dependencia de la ayuda económica y militar de EE. UU.; el conflicto interno entre islamistas y reformistas; las tensiones territoriales internas; la pugna entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia a la hora de definir su estrategia de seguridad, son factores que han llevado a Paquistán a apoyar simultáneamente al Gobierno de Kabul y sus aliados y a la insurgencia, y que hacen difícil predecir su actitud y grado de compromiso ante un eventual acuerdo de paz. India es también una excepción en el sentido de no haber establecido contactos con los talibanes. Su estrecha alianza con Kabul y su rechazo a

⁷ RUIZ ARÉVALO, Javier. Sobre Rusia y China: «Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán», *Global Strategy*. Marzo 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/>; «El proceso de paz afgano. De Doha a Estambul, pasando por Moscú», *Global Strategy*. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-proceso-de-paz-afgano-de-doha-a-estambul-pasando-por-moscu/?amp>. Sobre Irán: «La estrategia de Irán ante el proceso de paz afgano. Factores condicionantes: seguridad y liderazgo regional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Junio, 2021 (en proceso de edición); «El papel de los actores regionales en el conflicto afgano», *Revista del Instituto Español de Estudios Internacionales*, n.º 16, 2021 (en proceso de edición).

un grupo al que considera aliado de Paquistán, hacen que Nueva Delhi se alinee incondicionalmente del lado del Gobierno afgano.

Ante este estado de cosas, la actitud de los actores regionales ha sido cautelosa. Por una parte, han interrumpido cualquier iniciativa de paz paralela, apostando por que las conversaciones de Doha lleven a un acuerdo de paz aceptable. Por otra, procuran mantenerse preparados para cualquier desenlace, sea un Gobierno con presencia talibán, fruto de un acuerdo de paz, sea la reanudación de un conflicto en el que no se presume que ninguna de las partes puede alzarse con la victoria⁸. Estas opciones abogan por apoyar el proceso de paz y mantener contactos tanto con el Gobierno, como con la insurgencia.

Motivos para la retirada de EE. UU. Economía y gobernanza

Washington ha demostrado claramente estar dispuesto a abandonar Afganistán, incluso si las negociaciones de paz fracasan. El Gobierno afgano le ha dado buenas razones para ello: resulta cada vez más difícil justificar el coste de continuar apoyando a un Gobierno que ha fallado de forma generalizada⁹.

En el plano económico, hace tiempo que Washington ha ido disminuyendo su ayuda. Según datos oficiales, el coste para EE. UU. de la intervención militar en Afganistán entre los años 2001 y 2019 ha sido de 780 000 millones de dólares, aunque el coste anual se

⁸ El concepto de victoria hace mucho tiempo que ha dejado de emplearse a la hora de hacer valoraciones sobre los objetivos o evolución del conflicto afgano, donde resulta muy complicado evaluar el grado de éxito alcanzado y se descarta que una de las dos facciones pueda imponerse militarmente a la otra. De hecho, es el análisis de este conflicto el que ha generado una nueva visión de la gestión de crisis en la que, directamente, se ha abandonado el concepto de victoria. Este problema se ve incrementado por la dificultad que este tipo de conflictos plantean a la hora de evaluar el éxito o el fracaso de las acciones propias. Hoy en día, no hay coincidencia entre las agencias empeñadas sobre el mayor o menor grado de éxito obtenido; y las discrepancias son de tal magnitud que permiten dudar sobre la validez del concepto mismo de *victoria*. No es de extrañar que, ante este panorama, cada vez sean más los autores que optan por sustituir la noción de *victoria* por la de *éxito*. Malis, Ch. «Unconventional forms of War», en Lindley-French y Boyer (ed.), *The Oxford Handbook of War*, Oxford University, 2012, p. 189. Resulta llamativo que cuando EE. UU. decide poner fin a su presencia en Afganistán, poniendo fecha a la retirada de sus fuerzas militares, empieza a emplearse la expresión «suficientemente bueno para Afganistán» para definir la situación final deseada, eludiendo a cualquier referencia a términos como *victoria* e incluso *éxito*. Ruiz Arévalo, Javier. *Lecciones Aprendidas en escenarios complejos: ¿es posible aprender de las operaciones de estabilización?*, Documento de Opinión del IEEE 41/2017. 17 de abril de 2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO41-2017_LeccionesAprendidas_RuizArevalo.pdf

⁹ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Estados Unidos ante el proceso de paz afgano: ¿Merece la pena el esfuerzo?», *Global Strategy*. Marzo 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/estados-unidos-ante-el-proceso-de-paz-afgano-merece-la-pena-el-esfuerzo/>

ha ido reduciendo significativamente, desde un máximo de 115 000 millones en 2011 a 40 000 en 2019¹⁰. Esta tendencia a la baja se ha consolidado, lo que hace difícil predecir el importe de la ayuda que destinará a apoyar al Gobierno que pueda surgir del proceso de paz. Tampoco se puede aventurar la parte de esa ayuda que irá destinada a los talibanes, que también tendrán que recibir incentivos económicos para dejar la lucha armada. Sin embargo, con el abandono de Afganistán, Washington busca algo más que el mero ahorro económico: necesita reasignar fuerzas militares. Ante la reducción de efectivos que está acometiendo, necesita priorizar su presencia internacional. Por eso, puede que no haya avances en las negociaciones, pero EE. UU. ya ha anunciado que finalizará su presencia militar en 2021.

Aparte de esa necesidad de reorganizar sus capacidades militares, la causa última de la aparente falta de voluntad política para apoyar indefinidamente al Gobierno de Kabul proviene de las propias debilidades de este. Afganistán es uno de los países más corruptos e inseguros del mundo. Ocupa el puesto 173 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción más reciente de Transparencia Internacional (2019)¹¹. La reconstrucción postconflicto es de por sí una tarea difícil, larga y costosa, pero si debe desarrollarse en un entorno de inseguridad y corrupción generalizados, como es el caso afgano, se convierte en una tarea difícil de ejecutar y casi imposible de supervisar. Y nadie quiere invertir dinero allí donde no puede supervisar los resultados.

Hoy en día, después de casi veinte años de esfuerzos, la Administración afgana es incapaz de funcionar sin ayuda externa. A la incapacidad administrativa debe añadirse la gran brecha entre ingresos y gastos: el Banco Mundial estima que las subvenciones internacionales financian el 75 % del gasto público, siendo EE. UU. la fuente principal de esas subvenciones¹², suponiendo dichas aportaciones alrededor del 45 % del PIB, en comparación con un promedio de alrededor del 10 % para los países de bajos ingresos. Es imposible estimar las necesidades económicas que tendría el país tras un acuerdo de paz, pero todo hace pensar que los hipotéticos Dividendos de la Paz no serían suficientes para equilibrar la balanza entre ingresos y gastos, teniendo en cuenta que habría que destinar fondos adicionales para financiar a los combatientes talibanes, manteniendo al

¹⁰ Datos oficiales difundidos por Departamento de Defensa. Disponible en: <https://fas.org/man/eprint/cow/fy2019g4.pdf>

¹¹ TRANSPARENCY INTERNACIONAL. CPI 2019 Global Highlights. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-global-highlights>

¹² THE WORLD BANK. *The World Bank In Afghanistan*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>

mismo tiempo movilizado al personal de las ANSF durante el tiempo necesario para hacer una transición ordenada a la economía civil.

El escenario de disminución de la ayuda internacional va a verse potenciado por la irrupción de la COVID-19. Una disminución drástica de estos ingresos puede producir una intensificación del conflicto, por la debilidad sobrevenida de una de las partes, un debilitamiento de la gobernanza y las instituciones y la paralización de los proyectos de reforma y modernización en marcha. Obligaría al Gobierno afgano a tomar decisiones muy difíciles, priorizando el gasto entre objetivos políticos importantes: seguridad, funciones básicas del Gobierno, inversiones públicas, beneficios a corto plazo tras el acuerdo político... Estos beneficios a corto plazo serán necesarios para garantizar la aceptación generalizada del acuerdo de paz, en el que todos habrán tenido que sacrificar algo, pero pueden generar problemas a medio plazo si se financian a costa de las funciones básicas del Gobierno y la prestación de servicios básicos. En cualquier caso, los beneficios más significativos de un acuerdo político podrían proceder de las mejoras en la seguridad, la estabilidad política y la libertad de movimientos. En cuanto a los ingresos propios, el Gobierno afgano depende en gran medida de los derechos de aduanas, que representan aproximadamente una quinta parte de todos los ingresos. Las limitaciones a la movilidad derivadas de la COVID-19 pueden afectar negativamente a la situación fiscal de Afganistán, ahondando en el problema.

La mayoría de los informes sobre la economía afgana se basan más en estimaciones que en datos concretos. En general, puede hablarse de un progreso real, aunque parcial, iniciado en 2001 y que comenzó a desacelerarse hacia 2008-2011, a medida que los talibanes ganaron fuerza y la situación política se fue deteriorando, dificultando la puesta en práctica de los programas de reforma. Cabe esperar que la ya frágil situación económica tenderá a deteriorarse a corto plazo, sin perspectivas de mejoría a medio y largo. Incluso si se ignora la corrupción y un patrón de distribución de ingresos que favorece a una élite relativamente pequeña, el problema es que Afganistán tiene uno de los ingresos per cápita más bajos del mundo, algo que no parece vaya a remediarse en el futuro inmediato.

Dicho sin rodeos, estos datos económicos muestran que Afganistán, ante un acuerdo de paz, requerirá una reestructuración importante de la gobernanza, un enfoque mucho más efectivo para el desarrollo, un acuerdo entre dos enfoques económicos radicalmente opuestos, una dependencia excepcional de la ayuda externa en un momento en que los

países donantes enfrentan grandes tensiones en sus gastos y una implementación casi inmediata de un plan integral de desarrollo y reforma que apoyen tanto las facciones dentro del Gobierno como los talibanes.

Los afganos están acostumbrados a convivir con estos problemas. Sin embargo, es probable que esperen que un hipotético acuerdo de paz produzca efectos socioeconómicos positivos. También los combatientes talibanes, y quienes viven bajo su dominio, deben esperar que la paz mejore su situación. Esta exigencia de una mejor gobernanza se verá incrementada por factores como el creciente índice de urbanización (se estima que el nivel de urbanización alcanzó el 26 % en 2020), la presión de una población en fuerte aumento (de 22,46 a 32,56 millones entre 2000 y 2015) y muy joven, que hará necesario crear más de 300 000 nuevos empleos masculinos al año, en un país que necesitará crear al mismo tiempo cada vez más empleos para las mujeres. El desempleo juvenil, difícil de calcular, supera con creces el 17 % y sería significativamente mayor si disminuye el volumen del Ejército o se incorporaran al mercado de trabajo los excombatientes talibanes¹³.

Motivos para la retirada de EE. UU. Seguridad

Otro de los desafíos para el futuro de Afganistán procede de la dudosa capacidad de sus Fuerzas de Seguridad (ANDSF, por sus siglas en inglés) para sobrevivir sin apoyo estadounidense. Es difícil disponer de datos oficiales para hacer una evaluación completa de su situación, ya que desde 2011 los Estados Unidos, la OTAN y el Gobierno afgano han reducido la difusión de datos que muestran tendencias negativas o puedan resultar engorrosos. Sin embargo, los informes no clasificados al Congreso de EE. UU. destacan carencias importantes en cuanto al nivel de cobertura de personal, nivel de adiestramiento y capacidades técnicas. Parece evidente que, sin apoyo de EE. UU., las ANDSF tendrán dificultades para mantener y operar ciertos tipos de equipos, vehículos y aeronaves y proporcionar apoyo logístico constante a toda la fuerza. Tampoco parece claro que vayan a ser capaces de operar adecuadamente sus unidades de élite, lo que tendrá consecuencias en el ya precario equilibrio militar con la insurgencia.

¹³ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_af.html

Uno de los procedimientos seguidos para valorar el éxito relativo del Gobierno y la insurgencia en su enfrentamiento armado ha sido el de hacer un seguimiento del número de distritos bajo control o disputados por la insurgencia. A partir de 2010, los datos disponibles comenzaron a poner de manifiesto un número creciente de distritos bajo control o disputados por los talibanes. Según información procedente del inspector general para la Reconstrucción de Afganistán del Gobierno de EE. UU. (SIGAR, por sus siglas en inglés)¹⁴, a principios de 2020 el Gobierno afgano mantenía el control de Kabul, las capitales de provincia, los principales centros de población, la mayoría de los centros de distrito y la casi totalidad de las principales líneas de comunicación terrestres. Otros informes proporcionan una imagen menos tranquilizadora, indicando que los talibanes continuaban ganando territorio frente a un Gobierno cuyas fuerzas se concentran cada vez más en controlar los principales centros de población. Así, según el *Long War Journal* (LWJ), el Gobierno controla en abril de 2021 a unos 14 millones de personas (15,2 hace un año), principalmente en áreas urbanas, mientras que los talibanes controlan a 4,6 (sin cambios significativos respecto a hace un año) y disputan el control a más de 14 (13,3 hace un año). El Gobierno controla 127 distritos (133 hace un año), mientras que los talibanes controlan 76 (75 hace un año) y disputan 194 (189 hace un año)¹⁵. Tanto el SIGAR como el LWJ coinciden en que la tendencia ha favorecido a los talibanes desde la retirada estadounidense y de la OTAN a finales de 2014, y sigue haciéndolo tras la firma del Acuerdo de Doha. Además, el término *control gubernamental* es demasiado relativo. Hay muchas áreas que, sin estar bajo control talibán, tampoco están controladas por el Gobierno, sino por otros actores informales. En estos casos, es difícil predecir cuál puede ser su actitud ante un eventual acuerdo de paz, pero no se puede pasar por alto que, en muchos casos, la situación de inestabilidad les beneficia más que cualquier acuerdo posible.

Motivos para la retirada de EE. UU. ¿Es Kabul un socio fallido?

En EE. UU., cada vez son más los que dudan de la rentabilidad de seguir apoyando al Gobierno afgano. No es fácil «dejar en la estacada» a una nación por la magnitud de sus

¹⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. SIGAR. *47th quarterly report on the status of reconstruction in Afghanistan*. 30 abril 2020. Disponible en:

<https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-04-30qr.pdf>

¹⁵ «Mapping Taliban Control in Afghanistan», *Long War Journal*. 25 abril 2021. Disponible en:

<https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>

problemas o por las carencias de sus líderes, pero la incapacidad del Gobierno afgano a la hora de demostrar cierto grado de voluntad y capacidad puede estar detrás de la difícil decisión de retirar el apoyo militar. Una cosa es ayudar a un país empeñado en superar sus problemas y otra muy distinta es desperdiciar recursos tratando de proteger a un Estado sin voluntad de superar sus problemas e incapaz de utilizar la ayuda de manera efectiva. La decisión de dejar de prestar ayuda en estas circunstancias es difícil y podrá alegarse que el pueblo afgano merece mucho más de lo que sus líderes le proporcionan, pero quien decide ayudar a terceros países está obligado a tomar decisiones difíciles, teniendo en cuenta que hay otros países que harían mejor uso de esa ayuda.

Para algunos analistas, las únicas opciones disponibles pasan por abandonar Afganistán sin haber alcanzado una paz real o quedarse indefinidamente en un país sin un Gobierno real, que está perdiendo lentamente la guerra y que se enfrenta a una crisis económica descomunal¹⁶. Si EE. UU. se quedara en Afganistán bajo las condiciones actuales, respaldaría a un Gobierno que dependerá indefinidamente de la ayuda externa y cuyo valor estratégico ha disminuido, porque ha dejado de ser el centro de la actividad terrorista internacional. Apoyando a Afganistán, EE. UU. gastaría recursos que tendrían más valor humanitario en otros países, capaces de ayudarse a sí mismos, con niveles más bajos de corrupción y despilfarro, y empeñados en satisfacer las necesidades de su población. La cruda realidad es que cada acción humanitaria o de ayuda al desarrollo implica aplicar recursos que benefician a unos a expensas de otros. Y esta realidad se acentuará como consecuencia de la crisis de la COVID-19.

Afganistán no es ya un socio estratégico de EE. UU. Su clase política no ha demostrado ni voluntad, ni capacidad para solucionar sus propios problemas. Económicamente, ha cronificado su dependencia de la ayuda exterior, sin mostrar signos efectivos de poder, e incluso querer, cambiar esta situación. Militarmente, parece más que dudoso que puede contener a la insurgencia con sus propios medios. Por último, parece dudoso que el Gobierno y los talibanes vayan a ser capaces de alcanzar un acuerdo inclusivo, que ponga fin a la violencia y permita concentrar todos los esfuerzos en reconstruir el país. Ante estas circunstancias, no debe extrañar que EE. UU. haya evitado condicionar su

¹⁶ CORDESMAN, Anthony H. *The Imploding Afghan Peace Effort*, Centre for Strategic and International Studies. Working Draft. 1 de mayo de 2020, pp. 16 y ss. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200506_Imploding_Peace_Afghanistan.pdf

retirada a la consecución de unos objetivos políticos y militares. Un compromiso así lo forzaría a quedar empeñado en un conflicto que parece haber colmado su paciencia.

El «factor Trump» ha ayudado a acelerar este desenlace, dejando pocas opciones abiertas a la Administración Biden; también la COVID-19 ha aportado su granito de arena. Pero es la irresponsabilidad e incapacidad de los propios líderes afganos y la irracionalidad de la insurgencia los que han ido demostrando la inutilidad de cualquier ayuda que pueda prestarse a Afganistán, aparentemente condenado a vivir en un conflicto interminable.

Evolución de la situación de seguridad tras la firma del acuerdo

Mientras EE. UU. retira sus fuerzas y Gobierno y talibanes tratan de hacer avanzar el proceso de negociaciones, el conflicto armado continúa. Es difícil valorar con precisión la evolución de la violencia, entre otras cosas porque, desde principios de 2021, la OTAN ha restringido la divulgación pública de sus datos sobre ataques iniciados por el enemigo, una métrica importante para controlar los niveles y focos de violencia. Pero todos los datos disponibles apuntan a que, a pesar de la incidencia creciente del coronavirus y de los esfuerzos para llegar a un acuerdo para reducir la violencia, los talibanes, si bien han dejado de atacar a EE. UU. y sus aliados, continúan su ofensiva contra el Gobierno y las ANDSF. Hasta ahora, las presiones de EE. UU. para lograr un cese, o al menos una disminución de la violencia, han sido infructuosos.

La firma del Acuerdo de Doha no ha producido la reducción en el nivel de violencia que muchos esperaban. Tras su firma, EE. UU. informaba de que se había acordado una reducción de la violencia del 80 %, para allanar el camino a las conversaciones de paz intraafganas, que deberían iniciarse en el plazo de dos semanas. Parte de lo acordado en Doha quedó recogido en anexos secretos, por lo que no es fácil saber qué es lo que se acordó realmente. Apparently, el acuerdo implicaba que las fuerzas estadounidenses y los talibanes interrumpirían las operaciones ofensivas entre sí de inmediato. Desde la perspectiva de EE. UU., ello implicaba detener las acciones aéreas ofensivas conservando el derecho a defender a las ANDSF de los ataques de los insurgentes. De acuerdo con su interpretación, EE. UU. redujo drásticamente las acciones aéreas, claves para apoyar a las ANDSF en su lucha contra la insurgencia. Aunque no lo exigiera el acuerdo, el presidente Ashraf Ghani ordenó a las ANDSF que

adoptaran también una postura defensiva, como gesto de buena voluntad, interrumpiendo las acciones ofensivas, incluidas las acciones nocturnas de las fuerzas especiales, muy efectivas para capturar o eliminar elementos talibanes. Este cambio de postura ha supuesto también el cese de las operaciones ofensivas en territorios contestados o controlados por la insurgencia.

La realidad es que cada una de las partes hace una interpretación diferente de lo acordado en lo que respecta a la reducción de la violencia. El grupo insurgente, según su propia interpretación del acuerdo, ha dejado de atacar a las fuerzas internacionales, pero no a las afganas, frente a las que se ha limitado a no realizar acciones ofensivas de envergadura, pero ha incrementado otro tipo de ataques, particularmente ataques selectivos a civiles. El 5 de abril informaban desde su página web que, de acuerdo con los acuerdos firmados, hasta que las negociaciones intraafganas conduzcan a un acuerdo que incluya un alto el fuego completo, «el Emirato Islámico puede atacar a la Administración de Kabul en todos los centros militares, ya sea en áreas rurales o en áreas urbanas», negando haber llegado a ningún acuerdo que lo impida¹⁷.

Es difícil saber si nos encontramos ante una interpretación diferente de lo acordado, de forma que ambas partes creen sinceramente haber acordado lo que ahora alegan. Se trataría de una especie de sesgo cognitivo, relativamente frecuente en este tipo de negociaciones. De ser así, el hecho de haberse abstenido de atacar a las fuerzas internacionales y de realizar ataques de alto perfil contra centros urbanos o instalaciones militares importantes supondría que los talibanes estarían cumpliendo el acuerdo, tal y como ellos mismos lo interpretan. Desde la perspectiva de EE. UU. la situación es diferente, ya que alegan que sí hubo un acuerdo para una reducción drástica de la violencia, que los insurgentes estarían incumpliendo con el aumento de ataques menores y asesinatos selectivos.

El caso es que, pese al cese de acciones ofensivas por parte de las fuerzas internacionales y la adopción de una postura defensiva por parte de las fuerzas gubernamentales, los talibanes han continuado desarrollando una notable actividad ofensiva. La situación resultante resulta frustrante para las fuerzas de seguridad afganas, no autorizadas a emprender acciones ofensivas, a la vez que fortalece a los insurgentes

¹⁷ «Statement of Islamic Emirate concerning repeated violations of peace agreement by the opposite side», *Voice of Jihad*. 5 de abril 2020. Disponible en: <http://alemarahenglish.net/?p=34192>

e incrementa el riesgo para los afganos que habitan en las zonas disputadas entre unos y otros. Ante esta situación, cabe preguntarse si los insurgentes afrontan el proceso de paz de forma honesta o simplemente persiguen fortalecer su posición tras la victoria evidente que supone haber conseguido la retirada de las fuerzas estadounidenses¹⁸.

En cualquier caso, en esta fase del proceso, la clave reside en saber si los talibanes se han sentado a negociar ante el convencimiento de la imposibilidad de una victoria militar y se han impuesto los más moderados o pragmáticos de entre ellos. O si, simplemente, asistimos a una maniobra táctica para dilatar el conflicto y socavar la voluntad de sus adversarios, propiciando una retirada de EE. UU. que sería seguida de un asalto talibán al poder. Con toda seguridad, el resultado del proceso en curso depende de la respuesta a esa pregunta. Si los talibanes han llegado al convencimiento de que la única alternativa al acuerdo es un conflicto interminable, acabarán por llegar a un acuerdo con EE. UU. y el Gobierno de Kabul. Siempre y cuando no tengan dudas de que EE. UU. está dispuesto a apoyar militarmente a Kabul hasta que este acuerdo se produzca. En otras palabras: un acuerdo de paz solo será posible si Washington demuestra un compromiso inequívoco y duradero con Afganistán.

Efectos del relevo en la Casa Blanca

La llegada de un nuevo inquilino a la Casa Blanca planteó dudas sobre la política que seguiría respecto a Afganistán. Por una parte, el análisis de las actuaciones y declaraciones previas del presidente Biden parecían hacer pensar que su opción no sería una retirada completa, como la acordada por su predecesor, sino mantener una pequeña fuerza antiterrorista para asegurar que Afganistán no se convierte en un santuario para el terrorismo islamista. Sin embargo, las acciones ya acometidas por Trump y lo acordado en Doha han limitado en gran medida la libertad de acción de la nueva administración, dificultando un compromiso militar a largo plazo. Biden se enfrenta con una situación incierta y cambiante en Afganistán, caracterizada por la pobreza, la dependencia económica y el fortalecimiento de la insurgencia, y debe afrontarla teniendo en cuenta las acciones acometidas por la anterior Administración.

¹⁸ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Los talibán tras el acuerdo de Doha. ¿Proceso de paz o maniobra táctica?», *Global Strategy*. Octubre 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/los-taliban-tras-el-acuerdo-de-doha-proceso-de-paz-o-maniobra-tactica/>

Biden ha llegado la presidencia con una larga experiencia en política exterior. Como senador, presidió el Comité de Relaciones Exteriores y luego fue vicepresidente de Barack Obama. Su actuación en estos cargos podría permitir anticipar su visión sobre el conflicto afgano y predecir cuál puede ser su actitud frente al mismo desde la presidencia. El objetivo a largo plazo de la Administración Obama fue siempre una retirada gradual de las tropas de Afganistán, pero acabó por aceptar la estrategia de contrainsurgencia que, a corto plazo, suponía combinar un mayor esfuerzo militar y económico para debilitar a la insurgencia, dejándola en niveles manejables por Kabul antes de retirarse de Afganistán. Durante las discusiones sobre la adopción de esta estrategia, Biden, partidario de una estrategia antiterrorista, jugó el papel de «pesimista interno», sosteniendo que, por esa vía, Afganistán llevaba camino de convertirse en otro Vietnam. La solución, según él, pasaba por adoptar una estrategia antiterrorista con una «huella ligera». Es decir, sin empeñar muchas fuerzas y recursos¹⁹.

El escepticismo de Biden sobre las intervenciones internacionales se debe, en gran medida, a las experiencias de Irak y Afganistán. Anteriormente, como senador, había adoptado un enfoque más intervencionista, por ejemplo, en los Balcanes, y votó a favor de la intervención en Irak. En el caso de Afganistán, en las fases iniciales se decantó por la opción intervencionista de Powell. Pero parece ser que un viaje a Kabul en 2008 inició un cambio radical en su postura hacia este conflicto. Cuando Barak Obama asumió la presidencia en 2009 y Biden se convirtió en vicepresidente, se había convertido ya en el principal oponente de una mayor implicación de EE. UU. en Afganistán. Biden no se creía los excesivamente optimistas informes que se remitían desde Kabul. Más bien consideraba que la Administración de Karzai y las ANDSF eran corruptas, ineficaces y poco fiables y que la guerra contra los talibanes era imposible de ganar.

La combinación de todos estos factores ha llevado al presidente Biden a optar por una retirada total, fijando para el 11 de septiembre de 2021 como la fecha en que EE. UU. pondrá fin a su presencia militar en Afganistán. Una vez más, la retirada no condicionada de las fuerzas norteamericanas es una de las decisiones más controvertidas del proceso en curso, por privar a EE. UU. de su baza más importante a la hora de presionar a los talibanes.

¹⁹ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Relevo en la Casa Blanca. ¿Cambios en la política estadounidense en Afganistán?», *Global Strategy*. Noviembre 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/relevo-en-la-casa-blanca-cambios-en-la-politica-estadounidense-en-afganistan/>

Las conversaciones intraafghanas

Entre los compromisos incluidos en el Acuerdo de Doha se incluía el inicio casi inmediato de conversaciones intraafghanas, que deberían culminar con un acuerdo que pusiera fin al conflicto. Esta fase se enfrentaba al problema del reconocimiento previo de ambas partes, algo que por parte talibán no podía darse por hecho, dada su negativa a reconocer legitimidad alguna al Gobierno afgano. Finalmente, ante la evidencia de que, tarde o temprano, tendrán que dialogar con las autoridades de Kabul, el grupo insurgente ha cedido en este aspecto, aceptando dialogar con representantes del Gobierno de Ghani, pero imponiendo la condición de que concurrieran con miembros de partidos y organizaciones sociales afganos bajo la denominación de «equipo nacional inclusivo y efectivo», en el que estarían representados todos los grupos políticos que apoyan el régimen vigente. Se trataría así de aceptar dialogar con el Gobierno afgano, pero sin reconocer expresamente su legitimidad e incluyendo a otros actores en la mesa. Dada la fragmentación política del país, resulta difícil imaginar que semejante grupo pudiera organizarse como un equipo negociador efectivo, pero al menos se reconoce la necesidad de sentarse a hablar con representantes del Gobierno legítimo. Y se asume que este diálogo intraafgano es una condición para la continuación del proceso de paz.

Superado ese escollo, el comienzo de las conversaciones no fue tan inmediato como se esperaba debido a varias cuestiones que lo han retardado. Las más relevantes de estas cuestiones afectaban a la composición de la delegación gubernamental y la liberación por parte de Kabul de una serie de presos talibán en su poder, compromiso incluido en el Acuerdo de Doha. La primera de las cuestiones afectaba a la presencia de mujeres en la delegación y al no reconocimiento del Gobierno afgano por parte de los talibanes. Esta cuestión se resolvió con la inclusión de mujeres en la delegación de Kabul, que formalmente no representa al Gobierno, sino a la sociedad afgana. La segunda cuestión se resolvió con la liberación de los presos comprometida por EE. UU., pese a las reticencias del Gobierno afgano, que no se consideraba obligado por compromisos sellados en un acuerdo del que no fue parte²⁰.

Finalmente, las conversaciones entre las dos delegaciones comenzaron en septiembre y finalizaron su primera ronda en diciembre. Este diálogo entre afganos, sin presencia

²⁰ RUIZ ARÉVALO, Javier. «El proceso de paz afgano y la cuestión de 'los 400'. La problemática de la liberación de presos talibán», *Global Strategy*. Octubre 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-proceso-de-paz-afgano-y-la-cuestion-de-los-400-la-problematica-de-la-liberacion-de-presos-taliban/>

internacional, ha puesto de manifiesto las dificultades que entraña esta negociación: han sido necesarios tres meses para acordar las reglas de procedimiento²¹ e intercambiar listas preliminares de las cuestiones que cada parte quiere incluir en la segunda fase de las conversaciones.

Las primeras discrepancias surgieron ya al tratar sobre el marco de las negociaciones. Es decir, las bases sobre las que se establece el diálogo, particularmente sobre el valor otorgado al Acuerdo de Doha, que fue firmado por EE. UU. y los talibanes sin participación del Gobierno afgano. La inclusión del acuerdo como marco de las conversaciones fue una exigencia clave de los talibanes, ya que les proporciona peso diplomático como interlocutores directos de EE. UU. Para el Gobierno afgano, en cambio, resultaba inaceptable que el proceso se presentara como continuación de otro en el que no había participado. Para salvar este obstáculo, la delegación gubernamental propuso dos alternativas: aceptar la inclusión del Acuerdo de Doha, pero incluyendo también y al mismo nivel las declaraciones conjuntas firmadas por Kabul, de forma paralela, con EE. UU.²² y con la OTAN²³. O no incluir ninguno de los documentos anteriores. Con ello, Kabul quería evitar que los talibanes impusieran su narrativa y socavaran la legitimidad del Gobierno. Finalmente, el texto firmado mantiene el Acuerdo de Doha como una de las bases de las conversaciones, sin hacer referencia a los documentos propuestos por Kabul. En su lugar, para contentar al Gobierno, se incluyó en el texto una referencia a «las negociaciones intraafghanas que comenzaron el 12 de septiembre de 2020», con lo que pretende dejar claro que este proceso nace de la voluntad del Gobierno afgano y los talibanes²⁴. Para la delegación gubernamental, su inclusión pone de relieve que el Acuerdo de Doha no es la fuente del compromiso del Gobierno con el proceso de paz.

El segundo punto de discordia se refería a la jurisprudencia a considerarse para resolver cualquier controversia durante el proceso de negociaciones, teniendo en cuenta la

²¹ «The Rules of Procedure for Intra-Afghan Talks», *Afghanistan Analysts Network*. 2 enero 2021. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/resources/peace-process/aans-working-translation-of-the-rules-of-procedures/>

²² «Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan», *Afghanistan Analysts Network*. 29 de febrero 2020. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/resources/peace-process/joint-declaration-between-the-islamic-republic-of-afghanistan-and-the-united-states-of-america-for-bringing-peace-to-afghanistan/>

²³ «Statement by the North Atlantic Council on Afghanistan», Consejo del Atlántico Norte. 29 de febrero 2020. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_173977.htm

²⁴ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Las conversaciones de paz intra-afghanas. Fin del primer acto», *Global Strategy*. Enero 2021. Disponible en: <https://global-strategy.org/las-conversaciones-de-paz-intra-afghanas-fin-del-primer-acto/>

exigencia comúnmente aceptada de que cualquier acuerdo debe respetar los principios del islam. La postura inicial de los talibanes era citar a la jurisprudencia hanafita²⁵ como fuente exclusiva de autoridad para resolver los desacuerdos. Al ignorar a la jurisprudencia chiita, esa disposición sería contraria a la Constitución afgana y constituiría un grave revés para la comunidad chií, que ya se enfrentó a una batalla similar durante el proceso constituyente de 2004. A los hazaras les preocupaba que la aceptación en exclusiva de la jurisprudencia Hanafi fuera un punto de partida para la marginación y futura exclusión de los afganos chiíes. Para obtener garantías de que no sería así, el equipo de negociación gubernamental exigió que en el texto se mencionara expresamente el estatuto personal de los chiitas. Los talibanes, por su parte, aceptaron el principio, pero plantearon posponer este asunto hasta el momento en que se discutiera sobre la reforma constitucional. Finalmente, se optó por añadir la frase «con protección de los principios y derechos de los chiíes y sin discriminación contra ellos», acordando que un comité conjunto resolvería los desacuerdos consultando referencias jurisprudenciales más diversas.

Un aspecto delicado del texto es el de la terminología utilizada para referirse a las partes. Para evitar retrasos innecesarios, Kabul renunció desde el principio a condicionar las conversaciones al reconocimiento previo por parte de los talibanes. Evidentemente, Kabul tampoco reconoce al autodenominado Emirato Islámico de Afganistán. Por tanto, expresiones como «Gobierno de Afganistán» o «Emirato de Afganistán» resultan inaceptables para una de las partes, como lo sería el empleo de términos como «insurgente». Por ello, el documento evita nombrar directamente a las dos partes, usando para referirse a ellas términos como «dos partes», «parte negociadora» o «delegación».

Definición de los asuntos a discutir

Antes de cerrar esta primera ronda, las partes aportaron una relación de asuntos a discutir durante las negociaciones. Las conversaciones se suspendieron, entre otras cosas, para que cada una de las delegaciones pudiera analizarlas y discutir las

²⁵ Escuela de pensamiento suní tradicionalmente mayoritaria en Afganistán.

internamente, con sus respectivas direcciones políticas, antes de comenzar la segunda ronda.

Las listas de los asuntos a discutir incluyen 24 temas propuestos por los talibanes y 28 por la delegación gubernamental. Ante el incremento de la violencia que ha seguido al Acuerdo de Doha, no es de extrañar que el asunto que prioriza el Gobierno sea, precisamente, alcanzar un alto el fuego previo, permanente y verificable, algo que los talibanes, por el contrario, consideran que debe ser el resultado final de las negociaciones. Incluye también el Gobierno la exigencia de expulsar a los combatientes y grupos terroristas extranjeros y hace una extraña mención al «combate conjunto» contra los combatientes extranjeros, lo que podría hacer pensar en una colaboración con los talibanes en la lucha contra el Dáesh, algo que de hecho ha ocurrido ya en el pasado. En cualquier caso, el Gobierno afgano ha dejado claro que cualquier acuerdo de paz no incluiría a los combatientes extranjeros, que tendrían que abandonar el suelo afgano. En la lista también se pide que se bloqueen las rutas ilegales con los países vecinos y que se aclaren las «relaciones con otros países», una referencia aparente al apoyo a los talibanes de países de la región como Paquistán e Irán.

Un punto siempre controvertido en cualquier diálogo con los talibanes es el del respeto a los derechos de la mujer. El grupo insurgente ha abordado en su propuesta la garantía de los derechos de la mujer «en consonancia con los principios islámicos y las tradiciones nacionales», mientras en la lista del Gobierno no se hace ninguna referencia específica al respecto. Puede ser que considere que este punto está cubierto en la referencia a los «derechos y libertades legítimos de los ciudadanos» y a la exigencia de que «se preserven los logros de los afganos», pero una referencia más explícita hubiera dado más garantías del compromiso gubernamental al respecto.

El equipo gubernamental propone también un debate sobre una «hoja de ruta para la participación política» con la intención de definir el mecanismo que pueda llevar a la participación de los talibanes en un futuro sistema político. No se incluye un mecanismo específico, quizá porque no hay consenso sobre esta cuestión ni siquiera dentro del bando gubernamental, en el que hay discrepancias importantes en el papel que pudieran asumir los talibanes en el futuro. Por el contrario, este tema sí está desarrollado en la lista de estos últimos. Sus primeros seis puntos detallan lo que consideran su principal objetivo político, después de asegurar la retirada de las tropas extranjeras: el establecimiento de un Gobierno islámico, incluyendo la revisión de la Constitución. Este

será, sin duda, uno de los asuntos más espinosos de las negociaciones, ya que, lógicamente, la delegación gubernamental tiene la intención de preservar, en la medida de lo posible, el actual orden político. Sin embargo, parece haber margen para la discusión, ya que el propio presidente Ghani, en anteriores intentos de negociación, ha ofrecido una reforma constitucional²⁶.

La propuesta gubernamental incluye apartados sobre desarrollo, prestación de servicios públicos, infraestructuras y retorno de refugiados, mientras en la lista insurgente no hay ninguna mención a estos asuntos. Sí coinciden las dos partes en incluir un debate sobre los programas de apoyo a las víctimas de la guerra y la lucha contra las drogas y la corrupción, asuntos que podrían ser demasiado específicos para tratarse en el marco de un proceso de paz.

Los equipos negociadores han tardado 94 días en acordar los principios y las normas de procedimiento para la siguiente ronda de conversaciones. El tiempo empeñado en ello, la necesidad de interrumpirlo para realizar consultas, así como la necesidad de mediación de Catar para llegar a un acuerdo, dan una idea de las dificultades que presenta este proceso. Un problema a tener en cuenta es que, en el campo gubernamental, no hay un acuerdo claro sobre el alcance de los compromisos a los que puede llegarse en este proceso. O, más claramente, en cuanto a las concesiones que puedan hacerse para poder cerrar un acuerdo. Ni siquiera está claro cuál debe ser el organismo responsable de marcar estas directrices y aprobar los acuerdos que se vayan alcanzando. Mientras tanto, la violencia, atribuida principalmente a los talibanes, se ha intensificado y aumenta el número de los que cuestionan que el compromiso de los talibanes sea sincero.

Últimos acontecimientos

A la vista de lo expuesto hasta el momento, no resulta extraño que las conversaciones intraafghanas se encuentren en una situación de punto muerto, necesitado de impulso externo. Ante esta evidencia, EE. UU. ha puesto sobre la mesa la posibilidad de celebrar una conferencia internacional en Estambul que, siguiendo el modelo de la conferencia

²⁶ RUTTIG, Thomas. «Getting to the Steering Wheel: President Ghani's new set of peace proposals», *Afghanistan Analysts Network*. 4 diciembre 2018. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/getting-to-the-steering-wheel-president-ghanis-new-peace-proposals/>

de Bonn que siguió a la caída del régimen talibán, pueda impulsar un acuerdo que reúna un amplio consenso, tanto nacional como internacional²⁷.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2021 se celebró en Moscú otra reunión encaminada a relanzar el proceso de paz. Los enviados especiales para Afganistán de EE. UU., China y Rusia —Zalmay Khalilzad, Liu Jian y Zamir Kabulov— se reunieron en lo que Moscú ha bautizado como una «troika ampliada»²⁸. Para reuniones posteriores, existe el compromiso de incluir también a otros actores como Irán e India. A la reunión de Moscú asistieron también 15 delegados de Kabul y 10 talibanes, aunque al parecer estos últimos no asistieron como delegados de la organización, sino a título individual. El grupo de Kabul estaba compuesto por el presidente del Consejo Supremo para la Reconciliación Nacional, Dr. Abdulá Abdulá, el expresidente Hamid Karzai, miembros de la delegación gubernamental en las negociaciones intraafghanas y un puñado de excomandantes muyahidines, líderes políticos ahora de la oposición interna al presidente Ghani. La delegación talibán estaba liderada por el mulá Baradar e incluía al negociador jefe Maulawi Abdul Hakim. En los momentos previos a la reunión, Moscú no dudó en dejar claras sus diferencias con el Gobierno de Kabul, al que hace responsable de la falta de avances en las negociaciones de paz, y su oposición al alto el fuego inmediato que Kabul viene solicitando desde el inicio de las negociaciones. Resulta significativo que el término utilizado por Moscú para referirse al Gobierno afgano sea «Administración de Kabul», el mismo empleado habitualmente por los talibanes.

La Declaración Final firmada por la «troika ampliada», pero no por los afganos presentes en la reunión, supone una mera reiteración de ideas ya muy repetidas: apelaciones a la necesidad de paz y justicia; necesidad de un acuerdo político justo y duradero que dé paso a un Afganistán estable, democrático, autosuficiente y libre de la amenaza del terrorismo y las drogas, etc.²⁹. La declaración no hace referencia alguna a la conferencia de Estambul, haciendo simplemente un llamamiento a apoyar todos los esfuerzos

²⁷ RUTTIG, Thomas. «“Another Bonn-style conference”: A new plan to ‘fix’ the war and enable US troops to leave», *Afghanistan Analysts Network*. 7 marzo 2021. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/another-bonn-style-conference-a-new-plan-to-fix-the-war-and-enable-us-troops-to-leave/>

²⁸ La troika se refiere a los tres países que consultan periódicamente sobre Afganistán. La ampliación hace referencia a la presencia de Paquistán en su calidad de «jugador a dos bandas», con intereses en ambos bandos del conflicto.

²⁹ «Joint Statement of extended “Troika” on peaceful settlement in Afghanistan», The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Moscow, 18 March 2021. Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4641844

internacionales para una solución negociada. Sí resulta interesante la mención expresa a que la comunidad internacional no aceptará una reedición del califato islámico, lo que constituye una clara advertencia a los talibanes, a los que se insta explícitamente a no continuar con su «ofensiva de primavera». Pero, sorprendentemente, de acuerdo con la postura mantenida por Moscú, la declaración solicita al Gobierno de Afganistán que se comprometan abiertamente con los talibanes, pero sin hacer tal requerimiento a estos, ni mencionar su falta de voluntad a la hora de negociar con un Gobierno al que no reconocen.

La declaración no aborda otro asunto espinoso, la posibilidad de establecer un Gobierno interino, algo que Washington persigue hace tiempo y que Rusia apoya. Las continuas referencias a la necesidad de un Gobierno inclusivo, hechas tanto desde Moscú³⁰ como desde Washington y, más significativamente, desde Islamabad, hacen referencia a la intención de que los talibanes estén presentes en dicha administración. Según Kabulov, Pekín apoyaría también esta opción. Finalmente, se evitó su inclusión en la declaración para evitar roces con el Gobierno afgano, que se ha opuesto reiteradamente a esta posibilidad³¹. En cuanto a Teherán, que no hizo ninguna declaración oficial tras la reunión, ha hecho saber que aceptaría un Gobierno interino siempre que tuviera representación de los grupos étnicos vinculados históricamente con Irán³².

El presidente Ghani, por su parte, ha manifestado repetidamente su oposición a un Gobierno interino no elegido. Sin embargo, el 30 de marzo, en su discurso en la Novena Conferencia Ministerial del Proceso Corazón de Asia-Estambul, celebrada en Dusanbé, desveló finalmente su plan de paz, en el que, asumiendo la principal exigencia de EE. UU., acepta la formación de un Gobierno interino compuesto por «el actual liderazgo electo y otros afganos», lo que podría interpretarse como una referencia a los talibanes y aquellos que son parte del actual sistema, pero desde la oposición a Ghani. Pero no abandona su determinación de entregar el poder únicamente a un sucesor electo, por lo

³⁰ TESLOVA, Elena. «Russia envoy suggests interim government in Afghanistan», *Anadolu Post*. 24 marzo 2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/russia-envoy-suggests-interim-government-in-afghanistan/2187008>

³¹ SHALIZI, Hamid. «Afghan president, rejecting U.S. peace plan, to offer election in six months, officials say», *Reuters*. 23 marzo 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/usa-afghanistan-peace-exclusive-int/exclusive-rejecting-u-s-peace-plan-afghan-president-to-offer-election-in-six-months-idUSKBN2BF1CP>

³² GREENFIELD, Charlotte; JAIN, Rupam. «Unlikely allies Russia and U.S. push Afghan enemies to accept interim government», *Reuters*. 17 marzo 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-peaceplan-russia/unlikely-allies-russia-and-us-push-afghan-enemies-to-accept-interim-government-idUSKBN2B92UE?rpc=401&>

que su mandato sería temporal, hasta la celebración de elecciones presidenciales, bajo supervisión internacional, para las cuales no podrían postularse sus miembros. Este Gobierno interino debería ser, según Ghani, el resultado de un acuerdo político. En otras palabras, de un acuerdo de paz. La condición para este acuerdo es que debe basarse en la actual Constitución, que puede ser reformada, pero no abolida.

La respuesta de los talibanes a esta propuesta es difícil de predecir. Ni siquiera han dado aún respuesta a la propuesta de EE. UU. de formación de un Gobierno interino. En cualquier caso, la propuesta de que el Gobierno así constituido lo haga bajo los auspicios de la actual Constitución supone un obstáculo evidente, dada la oposición del grupo insurgente al actual texto, más que por su carácter antiislámico, por haber sido impuesto, en su opinión, por EE. UU.

La propuesta de Ghani es políticamente astuta. Consciente de las incertidumbres existentes sobre la posición de los talibanes, ha situado la pelota en su tejado y en la capacidad de Washington de obtener compromisos claros de su parte, antes del repliegue de las tropas de EE. UU. Hasta ahora, los talibanes no han dado señales de estar dispuestos a comprometerse en esta fecha. Al mismo tiempo, sería difícil para Estados Unidos oponerse a la insistencia de Ghani en preservar la constitución para apaciguar a los talibanes, tras haberse comprometido públicamente a proteger aspectos clave de esta, relacionados con los derechos humanos y políticos y las libertades de todos los afganos.

Pero, sin duda alguna, el acontecimiento más relevante de los últimos meses ha sido el anuncio de que EE. UU. retirará sus fuerzas el próximo 11 de septiembre. Este anuncio no hace sino ahondar más en lo que para muchos es el mayor problema que se cierne sobre el proceso de paz: esta retirada unilateral priva tanto a Washington como a Kabul de su principal baza negociadora y abre serias dudas sobre la viabilidad de un proceso de paz en el que los talibanes pueden sentir que la victoria militar está al alcance de su mano.

La declaración del presidente Biden parece resolver definitivamente una duda que ha estado presente desde el inicio de las conversaciones de paz. ¿Estará realmente condicionado por la evolución de las negociaciones o primará la voluntad de dar por terminada la intervención militar? ¿Se retirarán completamente si no cesa la violencia o si los talibanes aprovechan para ocupar nuevos territorios mientras continúan las

conversaciones de paz? ¿Continuará Estados Unidos apoyando a las fuerzas afganas mientras continúan las conversaciones?

Y, sobre todo, ¿será total? Esta vez parece no haber duda: la retirada será total e incondicional, sujeta a un solo requisito: que Afganistán no se convierta en santuario del terrorismo internacional.

Afganistán tras el acuerdo de paz

La firma de un eventual tratado de paz entre el Gobierno de Kabul y los talibanes no parece un objetivo sencillo. De entrada, hay dudas sobre la verdadera voluntad negociadora de los talibanes, cuyo objetivo podría limitarse a conseguir la retirada de EE. UU. para, a continuación, derrocar al régimen de Kabul. Pero, tanto como la posibilidad de alcanzarlo, preocupa la situación a la que podría conducir. En el plano territorial, resulta difícil imaginar que la consecuencia de cualquier acuerdo fuera la inmediata extensión del poder de Kabul a los territorios actualmente bajo control talibán. Deberá llegarse a algún tipo de compromiso que permita mantener de alguna manera las estructuras de poder actuales, aunque vayan incorporándose paulatinamente al control de Kabul. Esta circunstancia, combinada con la presencia de un posible grupo talibán en el seno del Gobierno, podría conducir a una federalización *de facto* del país, que quedaría dividido en una zona controlada por la facción talibán del Gobierno y otra por la no talibán. Esta situación alentaría a quienes abogan por un Afganistán federal, dividido de acuerdo con líneas étnicas. Una solución de consecuencias nacionales e internacionales difíciles de imaginar.

Otro escollo importante que deberá abordar el acuerdo es el de la creación de las nuevas fuerzas armadas que deben surgir de la fusión de las milicias talibanes con las actuales. Es difícil imaginar que un posible acuerdo de paz implicara la desmovilización de las milicias talibanes, algo que difícilmente aceptaría el grupo insurgente. Cabe más bien pensar que se llegará a un sistema que permita su paulatina integración en las nuevas Fuerzas Armadas afganas. Será difícil que quienes han sido enemigos encarnizados durante décadas vayan a formar ahora codo con codo en las mismas unidades. La creación de unidades regulares a partir de las milicias talibanes, en los territorios que actualmente controlan, podría ser un procedimiento viable para iniciar este proceso de

integración. Pero a nadie se le escapan los riesgos que supone el mantenimiento, aunque sea transitorio, de dos ejércitos paralelos, con lealtades diferentes³³.

La ausencia de una fuerza internacional de paz, algo que no han solicitado por las partes no es visto con ilusión por sus posibles contribuyentes, es un factor que facilita las cosas a aquellos que quisieran utilizar la violencia para sabotear el proceso. Deberán ser las propias partes quienes se responsabilicen de mantener bajo control a sus bases más radicales.

Conclusión

El capítulo de conclusiones relativo al proceso de paz afgano no puede consistir en algo muy diferente a un escueto párrafo repleto de lugares comunes, ambigüedades y esperanzas difíciles de materializar. No resulta claro que ambas partes deseen realmente llegar a un acuerdo. No resulta seguro que, en caso de intentarlo de buena fe, fueran capaces de encontrar un punto de encuentro entre la actual Constitución y el emirato pretendido por los talibanes. Tampoco es evidente que ambas partes tuvieran la capacidad de imponer a sus bases los términos de un eventual acuerdo. En última instancia, una paz que alumbrara un hipotético sistema político en el cual se sintieran cómodas todas las facciones no garantizaría la viabilidad de un Estado dependiente de una ayuda internacional que no parece que vaya a mantenerse indefinidamente en los niveles actuales. Ante tantas incógnitas, no hay mucho lugar para el optimismo, aunque no puede pasarse por alto que el Afganistán de 2021 es muy diferente al que dejaron los talibanes en 2001.

Los avances sociales que se han producido en amplias capas de la sociedad, singularmente en lo que se refiere a libertades públicas y acceso a la sanidad y a la educación, harían muy difícil un retorno a políticas aplicadas en el pasado por el denominado Emirato Islámico. El actual conflicto afgano no es sino la continuación de una larga pugna, iniciada a principios de siglo pasado, entre el Afganistán más conservador, fundamentalmente rural, y el más progresista, sobre todo urbano. Que este conflicto se afronte de modo pacífico o violento es lo que se decide en las conversaciones en curso. Hay pocas dudas sobre quién será el ganador final en esa pugna, pero es difícil

³³ MILLER, Laurel; BLAKE, Jonathan. «Envisioning a Comprehensive Peace Agreement for Afghanistan», RAND Corporation. 2019. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2937.html

saber cuánto tiempo tiene que transcurrir y cuánta sangre tendrá que derramarse antes de que los afganos lleguen a disfrutar de un régimen que les garantice un mínimo de seguridad, bienestar y libertad. De momento, aunque remota, hay una puerta abierta a la esperanza.

*Javier Ruiz Arévalo**

Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Mando de Adiestramiento y Doctrina del ET

07/2021

19 de mayo de 2021

Carlos Javier Frías Sánchez

El campo de batalla futuro... que quizá es presente

El campo de batalla futuro... que quizá es presente

Resumen:

Los avances tecnológicos en sensores, armamento guiado, inteligencia artificial y UAV van a tener un impacto fundamental en el combate futuro. De la misma forma, la reducción del tamaño de los ejércitos y la dificultad de reponer sus pérdidas implicarán cambios decisivos en su forma de operar. La conjunción de ambos fenómenos pone de actualidad el concepto soviético de los «complejos de reconocimiento y ataque» (RUK), que predecía un cambio fundamental en la forma de combatir, debido precisamente a los avances tecnológicos en los campos citados. Puesto que el avance tecnológico en esas áreas no hace sino aumentar, probablemente el combate futuro tenga muchas de las características de los RUK que predecían los teóricos soviéticos de los 80. El desarrollo de los recientes combates en Libia, y, sobre todo, en Nagorno Karabaj, parece apuntar en ese sentido.

Palabras clave:

UAV, ejércitos pequeños, Nagorno Karabaj, RUK, «sistemas de reconocimiento y ataque», doctrina, combate futuro.

***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.

*Future battlefield... probably already present**Abstract:*

Technical progress in sensors, guided weaponry, artificial intelligence, and UAVs will have a major impact on future combat. In the same sense, the reduction in size of the Armies and the increasing difficulties to replace losses will imply also major changes in their way to operate. The aggregation of both phenomena brings to the fore the old Soviet concept of the 'reconnaissance-strike complexes' (RUK), which foresaw a fundamental change in the way the Armies' would fight, due to the technologic advance in the aforementioned areas. As the technology is constantly advancing precisely in these fields, most probably, future combat will present many of the features described by the Soviet theorists for their RUK in the past 80s. The development of the recent fight in Libya and, especially, in Nagorno-Karabakh, seem to lead us to that outcome.

Keywords:

UAVs, reduced Armies, Nagorno-Karabakh, RUK, 'reconnaissance-strike complex', doctrine, future combat.

Introducción

Se atribuye al físico y premio nobel danés Niels Bohr la expresión «hacer predicciones es muy difícil, especialmente si son sobre el futuro». No obstante, es posible, dentro de ciertos límites, aventurar cambios cuando se basan en tendencias más o menos sólidas. No quiere decir esto que estemos libres de errores: los «cisnes negros» que describía Nassim Nicholas Taleb siempre pueden hacer descarrilar la más elaborada de las predicciones, pero también es cierto que el ser humano necesita esas predicciones para guiar su conducta.

Una de las constantes de nuestro tiempo es el continuo progreso tecnológico. Este progreso no hace sino acelerarse¹. Obviamente, existen multitud de avances tecnológicos de aplicación militar. Estos avances se traducen en la aparición de nuevos ingenios, pero también en un considerable abaratamiento de medios ya existentes. Esta bajada de costes es muy importante en algunas tecnologías de evidente uso militar, concretamente en todo lo referido a sensores, navegación por satélite, motores y baterías eléctricas, transmisión de señales, microprocesadores... Como consecuencia, se han popularizado muchos ingenios dependientes de estas tecnologías: las cámaras digitales (incluyendo las de visión nocturna), los sistemas de navegación para automóviles, buques o aeronaves, pequeños vehículos dirigidos a distancia, (terrestres, marítimos y aéreos) y muchos otros.

Otra de las tecnologías que se prevé que alcance un gran desarrollo en los próximos años es la de la inteligencia artificial (IA), aunque solo sea en el campo de la IA «estrecha» o «débil» (solución de problemas restringida a un campo concreto)². Este avance de la IA se beneficiará de otras tecnologías, como la computación cuántica y otras que mejorarán sus capacidades.

Como puede observarse, los avances tecnológicos expuestos no son «futuro» sino «presente». Este hecho puede ayudarnos a reducir el riesgo del que nos prevenía Niels Bohr, con relación al presente trabajo.

¹ LEÓN SERRANO, Gonzalo. *Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia 207, p. 38.

² *Ibidem*, p. 113.

Por otra parte, otro factor que previsiblemente va a influir de forma decisiva en la configuración futura de las operaciones militares es el tamaño de los ejércitos.

En efecto, una de las predicciones comunes de todos los estudios sobre prospectiva de los conflictos futuros es la de que las fuerzas armadas serán cada día más reducidas en tamaño. En realidad, hablando en propiedad, esto no es un fenómeno futuro, sino, como en el caso de los avances tecnológicos citados, bien presente. Hoy en día, los ejércitos (especialmente los occidentales) cuentan con una fracción del personal, los medios y el presupuesto del que disfrutaron durante los años de la Guerra Fría. Y esta tendencia parece acentuarse, más aún, tras los estragos económicos de la actual crisis sanitaria.

A cambio, los ejércitos occidentales son fuerzas dotadas de personal profesional y de armamento y equipo de alta tecnología. El elemento común de estas características es que son recursos que lleva largo tiempo obtener: son necesarios años para formar personal militar capacitado y no menos tiempo para adquirir material de combate, incluso tratándose de equipos ya diseñados. Como consecuencia, un ejército profesional es muy difícil de reemplazar (imposible a corto plazo, en realidad). La historia nos ofrece un ejemplo de las consecuencias que derivan de este tipo de ejércitos: los ejércitos «profesionales» dieciochescos que llevaron a la «guerra limitada» de ese periodo.

De la misma forma, un ejército pequeño no es simplemente una versión menor de los ejércitos de la Guerra Fría, sino que está forzado a combatir de una manera muy distinta que las enormes fuerzas que operaron en las pasadas guerra mundiales, o, incluso, en la guerra del Golfo de 1991.

El envejecimiento de la población en los países desarrollados y la continua expansión del estado del bienestar hacen que los gastos sociales sean cada vez mayores. Esta es también una tendencia presente. Y los gastos militares —que, salvo en caso de conflicto inminente, pueden ser percibidos como menos prioritarios— son uno de los capítulos de gasto más susceptibles de sufrir recortes en un entorno de creciente presión económica para los Estados occidentales.

Libia y Nagorno-Karabaj

Dos recientes conflictos han puesto de manifiesto el impacto (más presente que futuro) de los citados avances tecnológicos en el combate. Estos son el de Libia y el de Nagorno Karabaj.

En el caso del conflicto en suelo libio, en diciembre de 2019 las fuerzas del autoproclamado mariscal Jalifa Haftar vieron cortado su avance hacia Trípoli, capital del rival Gobierno del Acuerdo Nacional del presidente El-Sarraj, por los ataques aéreos procedentes de UAV de fabricación fundamentalmente turca. El mariscal Haftar está apoyado por Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí y Rusia. Este apoyo se tradujo en el suministro de armamento a su denominado Ejército Nacional Libio (LNA, por sus siglas en inglés), incluyendo añosos cazas MiG-21, casi los únicos aviones empleados en el conflicto libio, y sistemas antiaéreos rusos, como los Pantsir S-1. En realidad, el LNA fue el primero en emplear UAV, del modelo chino Wing Loong, armados con misiles contracarro Blue Arrow 7, desde 2016, aparentemente pilotados por personal de los Emiratos Árabes Unidos, con importantes éxitos en la zona de Derna y Bengasi. Sin embargo, en 2019 el Gobierno de El-Sarraj recibió un importante apoyo turco, traducido en el suministro de numerosos UAV de los modelos Bayraktar TB-2, capaz de llevar armamento, y Anka, de observación, dotado de un avanzado radar de apertura sintética. Pese al cruce de declaraciones entre ambos contendientes, cada uno negando sus pérdidas y atribuyéndose numerosos derribos, lo cierto es que el LNA del mariscal Haftar tuvo que retirarse, en gran medida debido a la acción de esos UAV³, perdiendo incluso la estratégica base aérea de Watiya, la única cercana a Trípoli. Esta pérdida dificultaba enormemente el apoyo aéreo imprescindible para las operaciones ofensivas del LNA, haciendo imposible continuar su ofensiva.

Por su parte, en el reciente conflicto de Nagorno Karabaj (27 de septiembre a 10 de noviembre de 2020), Azerbaiyán ha empleado con gran éxito UAV de diversos tipos (los citados Bayraktar, junto con modelos israelíes Harop/Harpy —drones «suicidas» de tipo *loitering*— Heron, Hermes...). En ese conflicto, Armenia ha perdido en pocos días cientos de carros de combate: sus pérdidas se calculan en 232 carros T-72, de los cuales serían 130 destruidos, 5 dañados y 97 capturados, además de 147 vehículos de combate de

³ «Lethal Stalkers : How Turkish Drones Are Neutralizing Haftar's Pantsirs in Libya (BDA)», *T- Intelligence*, 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://t-intell.com/2020/05/22/lethal-stalkers-how-turkish-drones-are-neutralizing-haftars-pantsirs-in-libya-bda/> Fecha de la consulta: 11 de abril de 2021.

infantería y otros materiales⁴, en una disputa por un pequeño trozo de ese enclave, también de reducidas dimensiones. Esta cantidad de carros es más de la mitad del arsenal de estas armas de países como el Reino Unido o España, y su pérdida supondría un duro golpe para la capacidad de combate de sus ejércitos⁵ (por ejemplo, las pérdidas de piezas artilleras de los armenios se calculan en 243 obuses y 77 lanzacohetes, un número mayor que el de la totalidad de la artillería de campaña de nuestro ET).

El amplio uso de los UAV es una consecuencia directa del enorme abaratamiento de las tecnologías necesarias para su fabricación y operación, que permiten su producción en países de tecnología media, al tiempo que su bajo precio los hace accesibles no solo a grandes potencias, sino también a Estados con capacidades mucho menores o, incluso, a grupos subestatales. Estos UAV tienen una firma radar equivalente a la de un ave⁶ y permiten volar a muy bajas velocidades, lo que los hace muy difíciles de detectar para los actuales sistemas antiaéreos. Su bajo precio hace, además, que resulte poco práctico a largo plazo combatirlos con carísimos misiles antiaéreos (un misil cuesta varios cientos de miles o algunos millones de euros, mientras que algunos UAV con capacidad militar cuestan cientos de veces menos). El conflicto de Nagorno Karabaj ha demostrado que UAV de nivel tecnológico bajo o medio son capaces de proporcionar enormes ventajas estratégicas.

El empleo de estos UAV en los dos casos citados ha respondido a un esquema en realidad poco novedoso: inicialmente, se han dedicado a la destrucción del sistema de defensa antiaérea adversario, provocando cuando era necesario la emisión de sus radares mediante el uso de señuelos. Una vez neutralizada la defensa antiaérea enemiga, se han empleado como medios de fuego en profundidad, localizando (gracias a los UAV con misión ISTAR) a los principales sistemas de armas enemigos, y destruyéndolos impunemente. Es decir, la destrucción de las defensas antiaéreas enemigas ha sido el paso inicial (e imprescindible) que ha desencadenado un resultado

⁴ MITZER, Stijn; JANOVSky, Dan Jakub. «The fight for Nagorno-Karabakh : documenting losses on the sides of Armenia and Azerbaijan», ORYX, septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.oryxspioenkop.com/2020/09/the-fight-for-nagorno-karabakh.html> Fecha de la consulta: 11 de abril de 2021.

⁵ MARÍN DELGADO, José Alberto. *Guerra de drones en el Cáucaso Sur: lecciones aprendidas de Nagorno Karabaj*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 21/2021, 22 de febrero de 2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEEO21_2021_JOSMAR_DronesCaucaso.pdf Fecha de la consulta: 25 de febrero de 2021.

⁶ Ibídem.

difícilmente evitable⁷. Por otra parte, la difícil orografía del terreno (que para los armenios suponía una ventaja) se ha tornado en un problema, pues la dependencia de sus posiciones defensivas de muy escasas rutas de comunicación con la retaguardia (y con múltiples puntos de paso obligado) ha permitido a los UAV ISTAR azeríes concentrar sus acciones en un número reducido de localizaciones, aumentando su eficacia. Así, los azeríes han sido capaces de aislar con bastante facilidad las posiciones armenias, alcanzando regularmente la superioridad local en fuegos y en número de tropas en cada combate⁸.

Otro aspecto interesante del conflicto lo revela la distribución de bajas entre ambos contendientes: las bajas armenias se distribuyen por todo el espacio de batalla, mientras que las azeríes se producen casi exclusivamente en la línea de contacto entre los contendientes⁹. Es decir, el ejército azerí ha sido capaz de emplear fuegos en profundidad (gracias a su dominio del aire), conformando a su favor el campo de batalla, mientras que los armenios han tenido que limitarse a defenderse donde los azeríes han querido plantear los combates. El dominio del aire ha dado, así, un amplio margen de iniciativa a los azeríes, negándosela a los armenios.

Pese a las especiales características de estos conflictos (por ejemplo, la aviación apenas se ha empleado), esta forma de combatir es perfectamente exportable a otros escenarios. En realidad, los radares de los aviones tienen los mismos problemas o más que los radares de los sistemas antiaéreos de superficie para detectar a los UAV y, además, estos ingenios no precisan una infraestructura voluminosa para su empleo (libios y azeríes han empleado regularmente cortos tramos de carretera como aeródromos improvisados, mientras que las necesidades logísticas de estos pequeños ingenios son muy reducidas).

⁷ FRÍAS SANCHEZ, Carlos Javier. «La Artillería Antiaérea, ¿la base de la victoria?». Madrid, Secretaría General Técnica del MINISDEF, Memorial de Artillería, 176/1, 2019, pp. 48-58.

⁸ GRASSER, Gustav. «Military lessons from Nagorno-Karabakh: reason for Europe to worry», *European Council of Foreign Relations*, París, 20 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/military-lessons-from-nagorno-karabakh-reason-for-europe-to-worry/> Fecha de la consulta: 27 de febrero de 2021.

⁹ WATLING, Jack; KAUSHAL, Sidharth. «The Democratisation of Precision Strike in the Nagorno-Karabakh Conflict», *RUSI, Commentary*, Londres, 22 de octubre de 2020. Disponible en: <https://rusi.org/commentary/democratisation-precision-strike-nagorno-karabakh-conflict> Fecha de la consulta: 27 de febrero de 2021.

En mi opinión, estos conflictos son el primer paso de la materialización en el campo de batalla del concepto soviético del «complejo de reconocimiento y ataque/empeño» (RUK, por sus siglas en ruso), que describiremos posteriormente.

El efecto en combate de los ejércitos pequeños

La presente reducción de los ejércitos tiene muchas consecuencias. La primera y más obvia es el efecto sobre la doctrina: desde 1914, los ejércitos de países avanzados estamos habituados a operar de una forma muy concreta, derivada de la existencia de «frentes», líneas de fortificaciones más o menos densas que separan claramente las zonas de terreno controladas por cada contendiente. Estos frentes fueron una consecuencia imprevista de la «carrera hacia el mar» (en realidad, un efecto imprevisto del intento de envolver el frente enemigo ampliando las alas, que terminó cuando los ejércitos rivales llegaron al canal de la Mancha, que les impedía extender más aún su despliegue) que caracterizó los primeros meses de la ofensiva alemana sobre Francia en 1914, al tiempo que el enorme incremento del poder de los fuegos llevó a que los ejércitos se atrincherasen a lo largo de la línea de posiciones. En consecuencia, los frentes son líneas de contacto entre ejércitos enemigos, que delimitan claramente las zonas del terreno bajo control de cada bando. Los frentes los materializan líneas más o menos continuas de fortificaciones de campaña (también más o menos organizadas). En principio, a retaguardia de las fortificaciones que definen los frentes, no se espera presencia enemiga, más allá de pequeñas unidades de guerrilleros, «partisanos», etc. a cubierto de los frentes despliegan numerosos elementos esenciales para el combate, pero que son objetivos poco protegidos ante un ataque realizado por unidades de maniobra: artillería (de campaña y antiaérea), puestos de mando, organizaciones logísticas, elementos de transmisiones, líneas de comunicaciones logísticas... Estos elementos crecen no solo en número, sino también en importancia a partir de 1914: los intentos de «romper» el frente enemigo (o de evitar su ruptura) precisan de una enorme cantidad de fuegos artilleros, lo que implica una organización logística nunca vista hasta entonces, sin la cual esos fuegos son imposibles; y, sin superioridad de fuegos, un bando está abocado a la derrota. De la misma manera, los puestos de mando crecen en importancia: los ejércitos son enormes, mucho más grandes que en ningún periodo de la historia, lo que complica enormemente el mando y control y la logística, a lo que se une la necesidad de controlar el fuego indirecto y el abastecimiento a miles de piezas

artilleras. El desarrollo de la aviación obliga a un impulso paralelo a la artillería antiaérea...

A cambio, la protección otorgada por los frentes permite desplegar estos elementos con una capacidad de protección inmediata muy somera, apenas la suficiente para enfrentarse a esas bandas de guerrilleros o «partisanos» que podrían aparecer (y no siempre) en el territorio controlado por las fuerzas propias.

La Segunda Guerra Mundial presentó un campo de batalla mucho más fluido, pero la estructura general se mantuvo: frentes más o menos definidos y zonas de retaguardia más o menos seguras con ejércitos masivos.

Obviamente, el primer requisito para constituir un frente es la disponibilidad de fuerzas suficientes para cubrir toda la extensión de la línea de contacto con el enemigo. En 1914 esto no era un problema: como ejemplo, el Ejército francés se organizaba en sesenta divisiones de infantería, una docena de divisiones de caballería y muchas otras unidades menores. En las mismas fechas, tras la movilización, el Ejército alemán se componía de 2,2 millones de soldados. Actualmente, el nivel de ambición de los Estados europeos más grandes se reduce a desplegar una o dos divisiones en campaña...

Nuestra doctrina actual sigue contemplando la operación de grandes unidades como elementos que forman parte de uno de estos frentes y, por ello, tienen sus flancos protegidos por unidades similares. Sin embargo, el número de unidades que podemos desplegar hoy en día dista enormemente de los números expuestos de 1914. Y, pese a ello, nuestra doctrina actual sigue contemplando las operaciones con unidades acoladas, con sus flancos protegidos por otras unidades similares que, simplemente, ya no existen. ¿Cómo hacemos esto? Pues, en general, aplicamos varias «soluciones»:

- La primera se basa en la suposición de que nuestros aliados van a aportar una serie de unidades con las cuales nos vamos a integrar, siendo capaces, entre todos, de constituir un frente. Sin embargo, la reducción de los ejércitos no es solo una tendencia española, sino que también la están poniendo en práctica nuestros aliados, por lo que esas unidades aliadas con las que contamos para nuestros ejercicios tampoco son reales.
- La segunda es elegir un escenario físico favorable para ejecutar nuestros ejercicios. Por ejemplo, la frontera entre Noruega y Suecia, caracterizada por una

agreste cadena montañosa que deja muy pocos pasos, lo que nos permite cubrirlos con las escasas fuerzas disponibles.

- Otra posibilidad es la de «ampliar» las zonas de acción de las unidades, con idea de cubrir una extensión mayor con las reducidas fuerzas disponibles. Esta es una opción atractiva, pero peligrosa: las distancias doctrinales atribuidas a cada tipo de unidad se basan en su organización interna, en los alcances de sus armas y sus sensores y en sus medios de transmisiones. Ampliar estas distancias implica disminuir la capacidad de la unidad de concentrar su potencia de combate, y crear «huecos» por los que podría infiltrarse el enemigo. Cuanto más crezca esta zona de acción con respecto a la teórica, mayores serán estos problemas.

La solución lógica sería la de «repensar» la doctrina, intentando volver en cierta manera a la solución anterior a 1914. Hasta esa fecha, las unidades operaban asegurando sus flancos y su retaguardia, sin contar con que otras unidades asumiesen esa función. Sin embargo, esa solución presenta problemas complejos: todos estos elementos «blandos» que desplegaban a retaguardia del frente pueden verse obligados a «endurecerse» (cambiando su orgánica y sus materiales, probablemente), al tiempo que será necesario mejorar la «autonomía logística» de las unidades (para sobrevivir a un posible corte de unas líneas de comunicación que ya no discurrirán por territorio «seguro»). Además de ello, España sigue la doctrina decidida por la OTAN, por lo que la adopción de un cambio doctrinal tan significativo no es sencilla, sino que requiere el consenso entre todos los aliados, y el impulso de Estados Unidos (que, por tener el mayor ejército de la Alianza, es quien menos está afectado por este problema: el U.S. Army es casi el único capaz de constituir un frente, si bien de dimensiones reducidas, mientras que sus medios — actuales y futuros— le permiten ampliar considerablemente la zona de acción de sus unidades).

Al pequeño tamaño de los ejércitos se suma otro factor fundamental: la falta de «reservas». Los ejércitos occidentales, además de ser pequeños, apenas pueden crecer (nuevamente con la excepción —parcial— del U.S. Army). Por un lado, la desaparición del servicio militar obligatorio hace que muchos países no dispongan de reservas con un mínimo adiestramiento (entre ellos, España), a lo que se unen los largos tiempos para obtener nuevos materiales. En efecto, la fabricación de armamento requiere en la actualidad largos tiempos de producción (el suministro de sistemas de armas avanzados —carros de combate, helicópteros, obuses, misiles— requiere meses o años). Como

consecuencia, en caso de un conflicto de alta intensidad, desde el momento en el que comiencen las operaciones, los ejércitos irán reduciéndose paulatinamente, por efecto de las bajas de personal y de material, sin que sea posible un reemplazo inmediato. Si el conflicto se prolonga o resulta muy letal, los ejércitos pueden llegar a perder casi completamente su capacidad de combate. Conforme se alargue el conflicto, estas pérdidas no harán sino aumentar, con escasas posibilidades de ser compensadas. Y lo que no ha cambiado es que la pérdida de la capacidad de combate de las fuerzas armadas implica la derrota.

Como casi todo en la historia, esta situación no es nueva. Durante el siglo XVIII, los ejércitos eran también «profesionales» (mercenarios, en realidad), los Estados apenas tenían reservas y la formación de las tropas para combatir con la doctrina de la época era compleja: por ejemplo, los prusianos estimaban que necesitaban dos años de instrucción para tener formado un infante de línea. Como consecuencia, en ciertos aspectos la situación era similar a la actual: al entrar en combate, los ejércitos se iban reduciendo progresivamente. La opción elegida por los estrategas de la época era fruto de esta situación, y pasaba por evitar a toda costa el combate. En efecto, una gran batalla podía ser «decisiva»... para bien o para mal, y, puesto que la pérdida del ejército era muy difícil de reparar, el riesgo de estas batallas era muy elevado. Todo el siglo XVIII es una sucesión de asedios limitados, marchas y contramarchas para amenazar puntos vitales, y batallas que solo se planteaban cuando la superioridad era suficiente para asegurar la victoria... Y que no siempre se aceptaban, optando el adversario más débil por una prudente retirada. Ya decía Sun-Tzu que «un general puede estar toda la vida haciendo la guerra, sin verse obligado a dar una sola batalla». Esta misma reluctancia para jugarse todo en una batalla decisiva puede verse en los escritos de Mauricio de Sajonia o del propio Federico el Grande de Prusia¹⁰, incluso en el duque de Alba¹¹, que, significativamente, también mandaba un ejército profesional... En la práctica, en ausencia de medios de inteligencia eficaces, era muy difícil detectar los movimientos de las tropas enemigas, lo que favorecía las maniobras rápidas que permitiesen la sorpresa. El objetivo de un buen estratega de la época era maniobrar con su ejército de la forma

¹⁰ WHITMAN, James Q. *The Verdict of Battle: The Law of Victory and the Making of Modern War*. Harvard: Harvard University Press 2012, p. 63.

¹¹ *Ibíd.*, p. 86.

más discreta posible hasta situarse en esa posición de ventaja, haciendo uso de todo tipo de estratagemas para ocultar sus movimientos o confundir a su enemigo sobre ellos.

La entidad de los ejércitos de la época tampoco permitía la ocupación en fuerza de un Estado rival (con la excepción de los más pequeños), por lo que los objetivos de las guerras eran necesariamente limitados. Las victorias y las derrotas tenían efectos moderados, por lo que respondían a cálculos de coste-beneficio, una situación muy alejada de la «pasión» que caracterizó posteriormente a las guerras napoleónicas. Por ello, si los ejércitos conseguían causar un daño suficiente al enemigo (dañando su economía, ocupando una provincia...), normalmente se llegaba a algún tipo de acuerdo.

Esta situación de ejércitos pequeños y difícilmente reemplazables no es distinta en esencia a la actual, por lo que, previsiblemente, si se dan conflictos futuros entre Estados avanzados, esta aversión a la batalla decisiva volverá a aparecer, y con ella una situación de «guerra limitada», caracterizada, igual que en el siglo XVIII, por un nivel moderado de hostilidades¹². Sin embargo, las posibilidades de maniobrar para obtener una posición de ventaja serán mucho más limitadas, dado el enorme desarrollo de los medios de inteligencia, que harán casi imposible el movimiento oculto de medios militares de una cierta entidad. Como consecuencia, la forma de conducir estas «hostilidades moderadas» deberá ser diferente.

Sin embargo, al igual que entonces, estos ejércitos reducidos son incapaces de ocupar un Estado de un cierto tamaño (como prueban los resultados de las invasiones de Afganistán en 2001 y de Irak en 2003). Este hecho, unido a la presencia del arma nuclear, aleja la posibilidad de la «guerra total» que proponía Clausewitz, y nos retrotrae a la situación de «guerras limitadas» con objetivos igualmente limitados, y basados en cálculos racionales de coste/beneficio.

Como consecuencia de ello, y, al igual que en el siglo XVIII, los ejércitos deben encontrar la manera de causar el suficiente daño al enemigo para que se avenga a negociar un acuerdo ventajoso. Si la batalla decisiva está excluida, por arriesgada, y la maniobra para alcanzar una posición ventajosa resulta extremadamente difícil de alcanzar, las posibilidades restantes de causar al enemigo el suficiente perjuicio como para forzarle a

¹² KAUSHAL, Siddarth. «Positional warfare: A paradigm for understanding Twenty-first-century conflict», *RUSI Journal*, Londres, 4 de junio de 2018. Disponible en: <https://rusi.org/publication/rusi-journal/positional-warfare-paradigm-understanding-twenty-first-century-conflict> Fecha de la consulta: 27 de febrero de 2021.

aceptar un acuerdo, son escasas: un bloqueo comercial (normalmente, lo ejecutará la armada), o una campaña de bombardeos «estratégicos» (para neutralizar el sistema de mando y control del enemigo, o para destruir industrias e infraestructuras críticas para su economía...) son las dos opciones más frecuentes. Sin embargo, ambas tienen dificultades: los bloqueos requieren que el enemigo tenga una dependencia elevada del comercio marítimo, presentan problemas legales y, en cualquier caso, históricamente, no han resultado particularmente eficaces¹³. Los bombardeos aéreos tienen problemas que no difieren sustancialmente de los de los ejércitos de tierra: las fuerzas aéreas son igualmente escasas e insustituibles, y la proliferación de defensas aéreas avanzadas hacen estas operaciones tan arriesgadas para los aviadores como las «batallas decisivas» para los ejércitos de tierra. En otro orden de cosas, los efectos de los bombardeos aéreos solo han resultado decisivos (y esto es discutible)¹⁴ en el caso de la operación de la OTAN sobre Serbia con ocasión de la crisis de Kosovo de 1999¹⁵. Los resultados de una actuación exclusivamente aérea, incluso con éxito, pueden observarse en el caso de Libia, cuando se derribó el régimen de Gadafi en 2011, situación que llevó al país a un caos que dura hasta hoy.

En estas condiciones, ¿cómo se van a ejecutar las operaciones militares?

Los «complejos de reconocimiento y ataque/empeño» (RUK)

En la situación descrita es interesante recordar el concepto de RUK¹⁶ (del ruso рекогносцировочно-ударный комплекс), también denominado RYK o ROK¹⁷ (cuando

¹³ SAND, Eric. «Desperate Measures: The Effects of Economic Isolation on Warring Powers», *Texas National Security Review*, vol. 3, n.º 2, primavera de 2020. Disponible en: <https://tnsr.org/2020/04/desperate-measures-the-effects-of-economic-isolation-on-warring-powers/> Fecha de la consulta: 26 de febrero de 2021.

¹⁴ GALLIS, Paul E. *Kosovo: Lessons Learned from the Operation Allied Force*, CRS Report for Congress, Washington, 19 de noviembre de 1999, pp. 7-9. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=451448> Fecha de la consulta: 26 de febrero de 2021.

¹⁵ HARVEY, Frank P. «Getting NATO's Success in Kosovo Right: The Theory and Logic of Counter-Coercion», *Conflict Management and Peace Science*, 1 de abril de 2006. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/07388940600665842> Fecha de la consulta: 26 de febrero de 2021.

¹⁶ WATTS, Barry D. «The Evolution of Precision Strike», *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, Washington, 2013. Disponible en: <https://csbaonline.org/uploads/documents/Evolution-of-Precision-Strike-final-v15.pdf> Fecha de la consulta: 21 de febrero de 2021.

¹⁷ GRAU, Lester W.; BARTLES Charles K. «The Russian Reconnaissance Fire Complex Comes of Age», *Changing Character of War Centre*, Oxford, 30 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.ccv.ox.ac.uk/blog/2018/5/30/the-russian-reconnaissance-fire-complex-comes-of-age> Fecha de la consulta: 26 de febrero de 2021.

se aplica el concepto a niveles de conducción más bajos). Este concepto nace del análisis soviético de lo acontecido en la guerra del Yom Kippur de 1973, cuando los modernos sistemas de armas guiadas proporcionados por los soviéticos a los egipcios (fundamentalmente, misiles antiaéreos y contracarro) estuvieron a punto de conseguir la derrota de los israelíes, y de los grandes avances tecnológicos de la *second offset strategy* norteamericana de los años 80¹⁸. En origen, los soviéticos aplicaron esta denominación a lo que creían que la OTAN estaba desarrollando¹⁹, pero pronto pasaron a intentar poner en práctica estas ideas, proyecto abortado por la caída de la Unión Soviética.

El RUK podría traducirse como «sistema automatizado de inteligencia-empeño», en el sentido de que buscaba explotar de forma lo más automatizada posible (en aras de una mayor velocidad de reacción) la información obtenida por una amplísima panoplia de sensores, en beneficio de vectores de largo alcance para armas de precisión. Este concepto parte de la consideración de que los avances en sensores hacían que, por primera vez en la historia, el campo de batalla pudiese llegar a ser «transparente»: todo lo presente en el campo de batalla podía ser detectado y localizado rápidamente y con suficiente precisión²⁰. En el mismo sentido, los avances en armamento guiado hacían que todo lo detectado pudiese ser batido. En consecuencia, la combinación de sensores avanzados y fuegos de precisión dominarían el campo de batalla, minimizando el papel de la maniobra.

El sistema automatizado de inteligencia-empeño es un concepto inherentemente conjunto, en el sentido de que integra todos sensores y todos los vectores de fuegos, de cualquier ejército o de la armada en un sistema único y centralizado (de hecho, la Armada fue el primer componente de las Fuerzas Armadas soviéticas en poner en funcionamiento una primera versión del concepto, empleando submarinos —dotados con misiles de

¹⁸ BRIMLEY Shawn. «Offset Strategies & Warfighting Regimes», *War on the Rocks*, 15 de octubre de 2014. Disponible en: <https://warontherocks.com/2014/10/offset-strategies-warfighting-regimes/> Fecha de la consulta: 26 de febrero de 2021.

¹⁹ VEGO, Milan. «Recce-Strike Complex in Soviet theory and Practice», *Fort Leavenworth*, Soviet Army Studies Office, 1990, p. ii.

²⁰ En ese sentido, es interesante constatar que la Bundeswehr tiene un programa de transformación digital con el que espera conseguir un «campo de batalla transparente» (*gläsernen Gesichtsfeldes*), que pretende proporcionar una visión completa de todos los elementos presentes en las tres dimensiones del campo de batalla. FRANTZMAN, Seth J. «Germany hires Rafael and Atos to create a 'glass battlefield'», *C4ISRNET*, 19 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/battlefield-tech/it-networks/2019/12/13/germany-hires-rafael-atos-to-create-a-glass-battlefield/> Fecha de la consulta: 27 de febrero de 2021.

crucero y torpedos—, escoltas lanzamisiles, bombarderos y misiles basados en tierra, etc.)²¹. Por su parte, los ROK constituyen la aplicación del mismo concepto a pequeña escala y en el aspecto puramente táctico terrestre²². De hecho, la orgánica de las brigadas rusas actuales²³ —dotadas de potentes capacidades de fuegos, de artillería antiaérea y de guerra electrónica— están muy bien adaptadas a este tipo de combate, y están introduciendo nuevos sistemas de armas²⁴ que les permiten aumentar su supervivencia en un entorno dominado por estos sistemas.

Para los teóricos soviéticos, esta tendencia era inevitable, puesto que los RUK no eran más que una consecuencia imparable del avance tecnológico, precisamente en los campos de sensores y vectores de precisión para armas, capacidades que proporcionan (entre otros) los modernos UAV. Así, el combate futuro lo protagonizarían sistemas automatizados de inteligencia-empeño rivales, de forma que el más perfeccionado de ellos acabaría venciendo al del adversario. Como consecuencia de esta concepción del combate, al sistema se incorporan medios para degradar la eficacia de su equivalente enemigo y para proteger los medios de fuego propios (EW dirigida contra sensores y medios CIS enemigos —incluyendo armas antisatélite—, defensa antiaérea para proteger los medios de fuego propios y evitar la actuación de los sensores aéreos enemigos) y se desarrollan medios con alcances cada vez mayores²⁵ (sensores, vectores de fuego terrestres y navales y medios antiaéreos). En realidad, el combate contra uno de estos sistemas es un problema de fuegos, en el que el alcance (de sensores y de armas) es el elemento clave, junto con el tiempo de reacción del sistema (el lapso desde que se detecta un objetivo hasta que este es batido).

²¹ VEGO, Milan, *op. cit.*, p. ii.

²² GRAU, Lester W.; BARTLES, Charles K., *op. cit.*

²³ MANRIQUE MONTOJO, Fernando. «Las Brigadas Mecanizadas Rusas», *Ejército*, n.º 947, pp. 24-31. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/ejercito-de-tierra-espanol-947-revistas-papel.html> Fecha de la consulta: 16 de enero de 2021.

²⁴ «Russian army uses BM-21-1 Grad MLRS with RP-377VM1 jammer in Belarus», *Defense News*, 19 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.armyrecognition.com/defense_news_march_2021_global_security_army_industry/russian_army_uses_bm-21-1_grad_mlrs_with_rp-377vm1_jammer_in_belarus.html Fecha de la consulta: 29 de marzo de 2021.

²⁵ Por ejemplo, la primera prioridad del U.S. Army es el programa Long Range Precision Fires, que incluye el proyecto Strategic Long-Range Cannon (SLRC), un arma con un alcance de hasta 1000 millas náuticas, destinada específicamente para combatir A2/AD enemigos. JUDSON, Jen, «Strategic Long-Range Cannon effort on hold ahead of report», *Defense News*, 9 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.defensenews.com/land/2021/03/09/strategic-long-range-cannon-effort-in-holding-pattern-ahead-of-tech-feasibility-report/> Fecha de la consulta: 11 de marzo de 2021.

El concepto original de estos sistemas no incidía sobre la movilidad: en realidad, la tecnología permitiría alcances prácticamente globales sin necesidad de desplazar los medios productores de fuegos y sus sensores más que lo necesario para proporcionarles capacidad de supervivencia.

La relevancia del concepto descrito reside en que los ahora populares A2/AD²⁶ no son más que la denominación occidental de la materialización práctica del concepto teórico RUK.

En la práctica, las promesas tecnológicas sobre las que se basa este concepto doctrinal solo se han cumplido a medias: mientras que en el campo naval y aéreo la tecnología permite que el campo de batalla sea cuasi transparente, no ha ocurrido así en el campo terrestre, donde, pese a los avances tecnológicos, siguen existiendo problemas para localizar todos los elementos presentes en el campo de batalla. Consecuentemente, los sistemas de este tipo desplegados (los A2/AD en la terminología occidental) se han enfocado hacia los entornos aéreos y aeronavales (mar de la China Meridional, estrecho de Ormuz...).

En principio, están concebidos como una «burbuja» dentro de la que el Estado que despliega el A2/AD puede operar libremente con sus medios aéreos, navales y terrestres, al tiempo que dificulta grandemente (idealmente, impide) la entrada y permanencia de medios hostiles dentro de ella. Esta «burbuja» puede emplearse también como una zona segura (*safe haven*) desde la que proyectar ataques aéreos, navales o terrestres contra el enemigo, refugiándose en ella tras ejecutarlos (*hit and run*).

La eficacia de estos sistemas se basa en cuatro factores principales: el alcance de sus armas (que debe ser superior al de las armas enemigas), su precisión, su capacidad de neutralizar los fuegos enemigos (degradando la capacidad ISTAR adversaria, desplegando una eficaz defensa antiaérea, moviéndose continuamente...) y la velocidad de su «ciclo de decisión» (que se traducirá en el tiempo que transcurra entre la detección de un objetivo y el empeño sobre este, *sensor-to-shooter-time*). Este tiempo será cada vez menor, gracias a los avances en IA, otro de los campos en los que los avances parecen garantizados. Además de ello, la *third offset strategy* norteamericana incide aún más en primar el desarrollo tecnológico en estas mismas áreas (robótica, sistemas

²⁶ A2/AD: Anti-Access/Area Denial.

autónomos, miniaturización, inteligencia artificial, *big data*, etc.)²⁷, lo que impulsará aún más las capacidades de los sensores, los vectores de fuego y los medios de operación de todo el sistema. De hecho, el programa más prioritario del U.S. Army, el proyecto Convergencia, busca acortar el tiempo de la secuencia *sense, make sense, and decide* (la primera parte del ciclo *sensor-to-shooter*) con el apoyo de los avances tecnológicos, en particular, las bases de datos compartidas (la «nube») y la inteligencia artificial. En el año 2020, los experimentos en el proyecto Convergencia permitieron batir objetivos en el entorno del minuto, en lugar de las decenas de minutos, si bien en un entorno muy controlado.

La creciente atención que la OTAN dedica al concepto de *targeting* es otro síntoma de la renovada vigencia del concepto explicado: en realidad, el proceso de *targeting* no es más que la forma lógica de operar uno de estos sistemas.

Los conflictos de Libia y de Nagorno Karabaj constituyen un modesto intento (quizá inintencionado) de poner en funcionamiento uno de estos sistemas, si bien todavía embrionario. Sin embargo, las premisas básicas sobre las que se asienta el concepto son aún más válidas que en los lejanos años 80: la tecnología permite que hoy sea más cierto que nunca la máxima de que todo lo presente en el campo de batalla puede ser detectado y localizado rápidamente, con la suficiente precisión como para ser destruido rápidamente con armamento «inteligente» y cada vez más económico. Y, como se ha comentado, el futuro parece apuntar a que las tecnologías necesarias para aplicar este concepto no harán más que incrementar su desarrollo. Además de ello, la proliferación de medios antisatélite (letales o no) y de equipos de guerra electrónica (actualmente, los más eficaces contra los UAV) aumenta las capacidades defensivas y ofensivas de estos sistemas. Por todo lo anterior, quizá el concepto de RUK sea también más presente que futuro, como parece apuntar el caso del conflicto de Nagorno Karabaj.

²⁷ ADÁN GARCÍA, Ángel José. *¿Una tercera estrategia de compensación? Mejor una «gran estrategia»*. Documento de Opinión IEEE 32/2021, 12 de marzo de 2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO32_2021_ANGADA_Estrategia.pdf Fecha de la consulta: 13 de marzo de 2021.

Algunas consecuencias

Como se ha comentado, en el futuro que parece venir, algunos autores prevén una vuelta a la «guerra limitada» del siglo XVIII, con algunas matizaciones importantes²⁸: por un lado, los conflictos serían cortos, pues la presión internacional (junto con las propias limitaciones derivadas del tamaño de los ejércitos) serían poderosas fuerzas que impulsarían el final de los conflictos (sin embargo, los ejemplos de los conflictos en Siria, Irak o Afganistán no parecen avalar esta idea). En esa visión, los conflictos armados estarían enfocados a la rápida captura de alguna zona de terreno relevante, preferentemente por sorpresa y aprovechando algún descuido del adversario (que crearía una «ventana de oportunidad»), con el fin de retenerla (caso de terreno con gran valor económico o moral) o de utilizarla como «moneda de cambio» en futuras negociaciones, probablemente impuestas por la comunidad internacional. Nuevamente, casos como la guerra de Osetia del Sur o la Malvinas van en contra de esta idea, mientras que otros ejemplos —Donetsk, Crimea— parecen apoyarla. Si esta propuesta resultase correcta, la «decepción por negación»²⁹ mediante el despliegue físico de fuerzas militares en las zonas en disputa cobraría un valor reforzado.

En otra interpretación, retornaríamos a una situación similar a la de la Guerra Fría, en la que las hostilidades se ejecutarían «por delegación», mediante el empleo de *proxies*, mientras que los ejércitos regulares tendrían un papel mucho más enfocado a la disuasión y al «control de la escalada» que una intención real de entrar en combate. En realidad, esta es una tendencia ya presente. Así, los ejércitos tendrían como función mantener, por su sola existencia y capacidades, cualquier posible conflicto por debajo del nivel de la guerra abierta, lo que no implica que no se produzcan hostilidades: además del concurso de *proxies*, se emplearían acciones encubiertas (ciberataques —muy probablemente, omnipresentes—, operaciones especiales, operaciones de información...). La función eminentemente disuasoria de los ejércitos no implica que puedan descuidarse sus capacidades, puesto que la disuasión descansa, entre otros elementos, en esas capacidades y en la percepción que el posible adversario tenga de ellas³⁰.

²⁸ KAUSHAL, Siddarth, *op. cit.*

²⁹ FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. «La disuasión convencional», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 8, Madrid, 14 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://revista.ieeee.es/article/view/221>

Fecha de la consulta: 13 de marzo de 2021.

³⁰ *Ibíd.*

En cualquier caso, los resultados del conflicto de Nagorno Karabaj parecen confirmar la hipótesis de que la generalización del armamento guiado en los ejércitos favorece a la ofensiva³¹, por lo que supone un incentivo para el ataque. Combinando las dos propuestas anteriores, la situación parece favorecer las acciones ofensivas rápidas, pero limitadas en objetivo, buscando una negociación posterior favorable y, si es posible, ejecutadas empleando medios no militares, pero respaldados por una capacidad militar suficiente para evitar la escalada del conflicto.

En cualquier caso, si se llegase al enfrentamiento convencional, el campo de batalla descrito en el que dos de estos sistemas rivales combaten entre sí no es completamente nuevo. En realidad, es una evolución de la situación de frentes estáticos de la Primera Guerra Mundial. En esos frentes, la vida se hacía de noche, pues durante el día cualquier movimiento atraía inmediatamente el fuego artillero enemigo. De la misma forma, los «tiradores de precisión» aparecen en ese entorno, tomando como blanco a cualquier combatiente que se descuidase en su ocultación, haciendo muy difícil ejecutar cualquier actividad que pudiera ser detectada. El campo de batalla resultante, incluso en ausencia de grandes batallas, era extraordinariamente letal y exigente para los combatientes. En esa guerra se despliegan por primera vez, aunque de forma embrionaria, los elementos necesarios para desplegar uno de estos sistemas automatizados (en la medida de la época) de inteligencia-empeño: sensores, fuegos de largo alcance, sistemas de transmisiones que unen ambos y procedimientos de priorización y coordinación que permiten dirigir los fuegos³². No es casual que el *targeting* naciese en ese conflicto, y con procedimientos sensiblemente similares a los de hoy.

De hecho, los recientes combates de Nagorno Karabaj son una aplicación rudimentaria del concepto RUK, sobre la base de medios novedosos, como es el caso de los UAV, pero la idea básica es la misma: sensores y fuegos de precisión de largo alcance, que inician su acción con la supresión de las defensas antiaéreas, y terminan por la destrucción de las reservas, puestos de mando y medios de maniobra adversarios³³. Los avances tecnológicos en los campos de los sensores avanzados (diurnos y nocturnos), vectores de fuego de largo alcance (incluyendo UAV armados) y sistemas automáticos (inteligencia artificial) que disminuyan el tiempo entre la detección de un objetivo y el

³¹ BRIMLEY, Shawn, *op. cit.*

³² BAILEY, Jonathan. «The First World War and the Birth of the Modern Style of Warfare», *Strategic and Combat Studies Institute*, Occasional paper n.º 22, Londres, 1996, p. 4.

³³ MARÍN DELGADO, José Alberto, *op. cit.*

fuego sobre él, y el gran abaratamiento de gran parte de estos elementos, hacen que la posibilidad real de aplicación del concepto de RUK esté cada vez más próxima, y no necesariamente por las grandes potencias.

La forma de materializar las hostilidades «moderadas» a las que nos aboca la entidad de los ejércitos actuales residirá muy probablemente en la constitución de un RUK (o A2/AD) propio, desde el que se hostigará al enemigo con fuegos de largo alcance, empleando como vectores UAV armados, misiles de tipos diversos, piezas artilleras de largo alcance... Todo ello desde la seguridad que proporcionarán una potente defensa antiaérea (y antibuque, en su caso) y las unidades de maniobra encargadas de neutralizar (y, en su caso, destruir) a las fuerzas de maniobra enemigas. Para ello, estas unidades de maniobra deberán ser capaces de moverse más rápido de lo que el sistema automatizado enemigo sea capaz de localizarlas y batirlas. Esto implicará un combate muy móvil y muy exigente para los combatientes a todos los niveles: decisiones muy rápidas (lo que lleva inevitablemente hacia la adopción a todos los niveles del «mando orientado a la misión») y un elevadísimo tempo operacional que exigirá un importante esfuerzo físico. De la misma forma, las fuerzas de operaciones especiales también tendrán un papel crucial en la destrucción de elementos clave del dispositivo adversario (nodos de comunicaciones, puestos de mando, sensores críticos...).

En cualquier caso, el combate de alta intensidad consistirá principalmente en un intercambio de «fuegos» (incluyendo en el término muchas acciones ofensivas que escapen hoy a la función de combate de ese nombre) a gran escala, con los vectores propios (UAV armados, misiles, cohetes, obuses, helicópteros de ataque, aviones..., pero también incursiones de unidades de maniobra y acciones de operaciones especiales, ciberataques, guerra electrónica, operaciones de información...) protegidos por una sólida defensa antiaérea y con las unidades de maniobra dedicadas a proporcionar seguridad a esos vectores y hacer rápidas incursiones cuando y donde se detecte una debilidad enemiga. Si estas incursiones llevan a la toma de nuevas zonas de terreno, la cobertura del sistema propio se ampliará para incluir la zona recientemente ocupada, y la batalla recomenzará con procedimientos similares desde la nueva distribución del campo de batalla. En la mencionada guerra del Yom Kippur, mientras los egipcios se mantuvieron dentro de la cobertura de su sistema fueron capaces de combatir con éxito a los israelíes. Sin embargo, cuando avanzaron por el Sinaí, sus potentes medios antiaéreos y de fuegos no redesplegaron a vanguardia, y las unidades

de maniobra egipcias que operaron fuera de su cobertura fueron rápidamente destruidas. De la misma forma, los israelíes se vieron obligados a emplear unidades de maniobra para destruir elementos esenciales del sistema enemigos (principalmente asentamientos de misiles antiaéreos de largo alcance), antes de poder plantear batalla en condiciones ventajosas a las unidades de maniobra egipcias.

En este tipo de combate, todos los elementos del dispositivo propio deberán ser muy móviles —especialmente los de alto valor: puestos de mando, nodos de comunicaciones, sistemas antiaéreos de largo alcance...—, pues ninguna defensa antiaérea del mundo puede evitar hoy el impacto de misiles balísticos atmosféricos con guía terminal (como prueba la destrucción del puente sobre el río Akari por parte de los azeríes en el conflicto de Nagorno Karabaj³⁴, empleando un misil balístico israelí LORA, con un error probable circular de 10 m³⁵), lo que implica que la supervivencia deberá basarse en la movilidad, la ocultación (incluyendo en ella la «firma electrónica»³⁶) y la protección, donde y cuando sea posible. Cuando algunos de nuestros elementos operen fuera de la zona cubierta por las defensas antiaéreas propias (unidades de maniobra operando ofensivamente, operaciones especiales...), estos requisitos de movilidad y ocultación serán incluso mayores.

Este tipo de combate resulta una opción muy atractiva para el nivel político, porque, mediante el control sobre las «listas de objetivos», siempre podrá mantener el control político del combate (lo que no siempre ofrece buenos resultados, como demostró la gestión de Robert McNamara de la campaña aérea sobre Vietnam del Norte³⁷), aunque quizá al coste de ralentizar de forma indebida la operación del sistema (al incrementar el tiempo entre la detección y el batido de los objetivos), aspecto que puede anular la eficacia del conjunto, especialmente a nivel táctico. En cualquier caso, para objetivos de nivel operacional y estratégico, el concurso de nivel político siempre será necesario.

³⁴ WATLING, Jack; KAUSHAL, Sidharth, *op. cit.*

³⁵ «LORA Precision Strike Tactical Missile», *Army Technology*. Disponible en: <https://www.army-technology.com/projects/lora-precision-strike-tactical-missile/> Fecha de la consulta: 26 de marzo de 2021.

³⁶ Cada vez más sistemas de armas emplean directamente las emisiones electromagnéticas de sus blancos como medio de guía. LACDAM, Joseph. «Army begins testing advanced seeker for Precision Strike Missile», *Army News Service*, 8 de junio de 2020. Disponible en: https://www.army.mil/article/236251/army_begins_testing_advanced_seeker_for_precision_strike_missile Fecha de la consulta: 26 de marzo de 2021.

³⁷ RHYNEDANCE IV, Georges H. «McNamara vs. the JCS Vietnam's Operation ROLLING THUNDER: A Failure in Civil-Military Relations», *USAWC Strategy Research Project*, Quantico, 2000.

En otro orden de cosas, el empleo de una doctrina de combate basada en este tipo de sistemas facilita, en principio, que haya un número de bajas limitado en las fuerzas propias: no se prevén grandes batallas, aunque se sufrirán bajas de forma sostenida, pero en números moderados. Las cifras de bajas comparativas entre armenios y azeríes (muy favorables a estos últimos)³⁸ parecen avalar esta tesis.

También es una opción atractiva para la industria. Este tipo de combate es, esencialmente, industrial, y por ello precisa grandes inversiones en los sectores encargados de producir este tipo de armas y municiones, que además son muy costosas (los UAV y sus tecnologías asociadas han bajado de precio, pero este tipo de combate exige además defensas antiaéreas modernas y potentes —muy caras— equipos de guerra electrónica avanzados —también muy onerosos—, fuegos de largo alcance —UAV armados, misiles de tipos diversos...—, capacidades antisatélite...).

Este futuro quizá está más cerca de lo que imaginamos. El auge del *targeting* en los ambientes militares de OTAN es un síntoma, los combates de Nagorno Karabaj o de Libia son otro, pero no son los únicos: los avances tecnológicos se están concentrando precisamente en los campos que posibilitan la implementación del concepto del RUK: sensores, armas de precisión y elementos que agilizan el enlace entre ambos y su ciclo de decisión (como la inteligencia artificial). Quizá, más que de futuro, estemos hablando de presente.

*Carlos Javier Frías Sánchez**

Coronel de Artillería DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacionales

³⁸ MITZER, Stijn y JANOVSKY, Dan Jakub, op. cit.

08/2021

31 de mayo de 2021

José G. Austral y Elena Labrado

Dos grados centígrados más. Una aproximación al cambio climático como vector y acelerante de tendencias que puede convertirse en una amenaza a la seguridad nacional y europea

Dos grados centígrados más. Una aproximación al cambio climático como vector y acelerante de tendencias que puede convertirse en una amenaza a la seguridad nacional y europea

Resumen:

Con la expresión «cambio climático» se engloba una multitud de procesos, relacionados con el medio ambiente y con nuestra interacción con él, que tienen lugar hoy en día y que definirán nuestro futuro como planeta. El presente artículo se centra en la incidencia que presentan algunos factores del cambio climático en la seguridad internacional. La conservación de la biodiversidad, sustento de comunidades enteras, base de numerosas economías, y cuya destrucción puede acelerar o exacerbar tendencias relacionadas con la migración, los conflictos, la radicalización o, incluso, el terrorismo. Una cantidad de fenómenos y facetas, que este documento busca mencionar con el objetivo prioritario de que se tracen líneas de actuación que ralenticen sus efectos más nocivos para el ser humano y la vida en la Tierra. Acciones y medidas a llevar a cabo que van desde lo individual a lo colectivo y lo global, pero que, por su extrema complejidad, requieren, además, de la cooperación internacional.

Palabras clave:

Cambio climático, medioambiente, biodiversidad, migración, economía, recursos naturales, conflictos sociales y políticos, radicalización, terrorismo, África, Asia, Ártico.

***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.

Two more degrees. An approach to climate change as a vector and accelerator of trends that can become a threat to national and European security

Abstract:

With the words 'climate change', we mean a multitude of processes, related to the environment and our interaction with it, that take place today and that will define our future as a planet. This article focuses on the impact of some factors of climate change on international security. The conservation of biodiversity, which supports entire communities and is the basis of many economies, and whose destruction can accelerate or exacerbate trends related to migration, conflict, radicalization or even terrorism. Several phenomena and facets that this document seeks to mention with the objective of drawing lines of action that slow down, or stop, if possible, their most harmful effects on humans and life on Earth. Actions and measures to be carried out ranging from the individual to the collective and global, but which, due to their extreme complexity, also require international cooperation.

Keywords:

Climate change, biodiversity, migration, Economy, natural resources, social conflicts, radicalization, terrorism, Africa, Asia, Arctic.

«No se puede pasar un solo día sin tener un impacto en el mundo que nos rodea. Lo que hacemos marca la diferencia, y tenemos que decidir qué tipo de diferencia queremos hacer»

Jane Goodall, naturalista

Introducción

En esencia, en la elaboración de su teoría sobre el origen y la evolución de las especies, Charles Darwin¹ va descubriendo que las que tienen mayores posibilidades de supervivencia no son ni las más fuertes, ni las de mayor tamaño, ni las más inteligentes, sino las que tienen una mayor capacidad de adaptarse al cambio.

El naturalista británico escribió sus estudios en el siglo XIX. Hoy, ese cambio del entorno al que hacía referencia puede traducirse en un número: +2 °C. A cualquiera le puede parecer poca cosa, a simple vista algo insignificante, y, sin embargo, es el punto de no retorno. A partir de ahí, alcanzaremos el incremento sobre la temperatura media global del planeta para el que la ciencia mundial pronostica graves sucesos, dramáticos, sin precedentes e irreversibles.

Algo que afectará a la vida en la Tierra tal y como la conocemos, lo que, sin duda, lo convierte en un asunto de seguridad internacional, como señala el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, en su discurso ante el Consejo de Seguridad de la ONU el 23 de febrero pasado: «El futuro será uno que incluya migraciones masivas por desastres naturales, sequías y falta de alimentos por la degradación de la tierra, así como conflictos por los recursos más básicos, si no se actúa inmediatamente para ralentizar el cambio climático. El Consejo de Seguridad, como encargado precisamente de mantener la paz y la seguridad mundiales, debe ser parte de los esfuerzos para prevenir una catástrofe en las próximas décadas»².

Son situaciones que vivimos día a día y para las que ya ha habido reacción desde organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Unión Europea con el objetivo de intentar, en la medida de lo posible, ralentizar el proceso.

¹ DARWIN, Charles, *El origen de las especies*. Espasa.

² «El cambio climático exacerba las guerras y el Consejo de Seguridad debe afrontarlo». Discurso de António Guterres ante el Consejo de Seguridad de la ONU, 23/2/2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488532> Consultado el 24/4/2021.

El Foro Económico Mundial, en su informe sobre riesgos globales de 2021³, dibuja el panorama actual y cómo ha evolucionado a lo largo de los últimos años la percepción de riesgo y de impacto del cambio climático, así como las cuestiones relacionadas con el medio ambiente en la conflictividad y sostenibilidad de las sociedades actuales (son los recuadros en verde en los gráficos siguientes):

Evolving Risks Landscape

Top Global Risks by Likelihood



Figura 1. Evolución del panorama de la percepción de los mayores riesgos globales por probabilidad y por impacto, desde 2012 hasta 2021. Fuente. Foro Económico Mundial. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf

³ The Global Risks Report 2021, World Economic Forum. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf Consultado el 28/2/2021.



Figura 2. Evolución del panorama de la percepción de los mayores riesgos globales por probabilidad y por impacto, desde 2012 hasta 2021. Fuente. Foro Económico Mundial. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf

De la figura 1 se desprende que, en la evolución del panorama de los riesgos más probables de cara a este año 2021, la primera, segunda y tercera posiciones son cuestiones relacionadas con fenómenos meteorológicos extremos, fracaso en la acción climática y daños en el entorno natural humano. Y, en el quinto lugar, la pérdida de biodiversidad.

De la figura 2 se puede deducir que, por su impacto, el fracaso en la acción climática está en segundo lugar, y otras cuestiones relacionadas con el medioambiente en el cuarto, quinto y sexto, para este 2021.

El cambio climático: elemento multiplicador de amenazas a la seguridad

Desde el punto de vista de la seguridad, el cambio climático se trata como un elemento multiplicador de amenazas. En palabras del secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, ante el Consejo de Seguridad de la ONU: «El cambio climático es un

amplificador y un multiplicador de crisis»⁴. Pero es un factor desigual: a mayor vulnerabilidad y fragilidad, hay mayor probabilidad de que su efecto sea también mayor y más nocivo. Siguiendo con el discurso de Guterres, este explica uno de los aspectos: «Los impactos de esta crisis son mayores donde la fragilidad y los conflictos han debilitado los mecanismos de supervivencia; donde la gente depende del capital natural como los bosques y las pesquerías para su sustento; y donde las mujeres, que soportan la mayor carga de la emergencia climática, no disfrutan de los mismos derechos»⁵. De este modo, el cambio climático añadirá más problemas a los ya existentes. A este respecto, el continente africano es paradigmático, con casos como África Occidental, el Sahel o Darfur. Pero no es el único, Afganistán, en Asia, es otro ejemplo.

En este escenario, en un mundo global, interconectado, y con la vecindad de Europa y España en riesgo creciente de conflictividad, por numerosos factores que pueden verse multiplicados o acelerados por la acción nociva del cambio climático, resulta previsible que aumente el riesgo para la estabilidad de la UE y, por ende, de España.

En la Directiva de Seguridad Nacional de 2019, el último apartado está dedicado a la «Preservación del Medio Ambiente». A la hora de hablar de «Tendencias», el documento expone como cada vez se hacen más visibles las consecuencias del aumento de la temperatura global «y su incidencia en otros ámbitos de la Seguridad Nacional como la seguridad energética, la ordenación de flujos migratorios o la lucha contra catástrofes y emergencias, además de su incidencia en la gestión del agua, la biodiversidad, la desertificación o la despoblación de zonas agrarias o forestales, hacen que la preservación del medio ambiente y, en particular, la lucha contra el cambio climático, cobre una particular relevancia»⁶.

En esta línea, como afirma el primer ministro británico, Boris Johnson, en la misma reunión del Consejo de Seguridad a la que nos hemos referido arriba: «Si no actuamos ahora, ¿entonces cuándo? [...] cuando el cambio en el nivel del mar afecte nuestra navegación o nuestras costas, cuando haya más migraciones masivas por incendios o sequías que lleguen a nuestras fronteras. Nos guste o no, no se trata de si va a suceder, sino de cuándo sus países y su gente tengan que lidiar con impactos de seguridad del

⁴ Discurso de António Guterres ante el Consejo de Seguridad de la ONU, *op. cit.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ DSN 2019, *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*, Ministerio de la Presidencia. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/MASTER%20IASN2019%20WEB_0.pdf Consultado el 9/5/2021.

cambio climático. Así que hagamos lo que este Consejo fue creado para hacer, y mostremos el tipo de liderazgo que se necesita para proteger la paz, la seguridad y la estabilidad de nuestras naciones, regiones y del mundo»⁷.

De este modo, se hace necesario analizar estas tendencias de fondo para buscar adaptarse a lo que pueda estar por venir. Unas investigaciones y análisis orientados a la prevención de las consecuencias negativas de estos procesos y que permitan a los decisores políticos la puesta en marcha de políticas públicas en materia de seguridad.

Una tarea nada fácil si se tiene en cuenta la diversidad y complejidad de las situaciones descritas hasta ahora. De ahí que sea indispensable reconocer entre estos riesgos, no solo los puramente relacionados con la seguridad humanitaria, sino, también, los riesgos geopolíticos de gobernanza y de seguridad que, como se ha señalado con anterioridad, afectan a los intereses europeos.

Siendo consecuentes con el concepto de seguridad humana, los problemas relacionados con el medio ambiente suponen reacciones políticas globales. Por eso, la visión y el compromiso deben ser globales, aunque las soluciones y las actuaciones sean locales.

El papel de Europa puede ser central, ya que dispone de variedad de herramientas e instrumentos para hacer frente a las previsibles situaciones desfavorables derivadas del cambio climático. Entre ellas, favorecer el diálogo entre países, la Política Exterior y de Seguridad Común/Política Común de Seguridad y Defensa (PESC/PCSD) y otras políticas de prevención y reducción de conflictos, su visión global y la gestión posterior de crisis y emergencias, así como la posterior reconstrucción postconflicto.

Todo ello sin olvidar las políticas diseñadas para llevar a cabo este año, y los próximos, dentro del Pacto Verde Europeo, marco de las acciones europeas para alcanzar metas y objetivos encaminados a llegar a una economía climáticamente neutra y a cumplir con el Acuerdo de París⁸.

De este modo, la prioridad de este documento es centrarse en la incidencia que presentan algunos factores del cambio climático en diferentes aspectos relacionados con la seguridad internacional. Además, se pretende realizar un primer acercamiento y un

⁷ Extracto de la intervención del primer ministro británico, Boris Johnson, en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU del 23/2/2021, citada anteriormente. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488532>

⁸ Comisión Europea, *Marco sobre clima y energía para 2030*. Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es Consultado el 24/4/2021.

estudio somero sobre sus consecuencias. Todo ello orientado hacia Europa y, por supuesto, a España, dada su posición y situación estratégica como una de las fronteras al sur del continente.

En el siguiente apartado se dibujan algunas de las posibles formas de conflicto que puede provocar el cambio climático. Centraremos nuestra atención en las que, a nuestro juicio, tienen suficiente relevancia, de cara al planteamiento de estrategias a corto-medio plazo.

Flujos migratorios por causas ambientales en un mundo hiperconectado

La cuestión de la migración es extremadamente compleja y multifacética. De todos sus aspectos y factores, este apartado pretende centrarse únicamente en los relacionados con el cambio climático y, entre ellos, los que afectan, o puedan llegar a hacerlo, al continente europeo.

Los desplazamientos de población por motivos climáticos, o como consecuencia de la acción del clima, son una realidad emergente⁹. Si bien es cierto que no hay consenso internacional a la hora de su conceptualización. A este respecto, la Iniciativa Nansen¹⁰ y su continuadora, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres¹¹, buscan definir este fenómeno en el ámbito global para poder acotarlo y ofrecer políticas y medidas a llevar a cabo para mejorar la situación y condiciones de las personas obligadas a abandonar sus hogares por razones medioambientales.

¿Cómo puede darse el proceso en el que los cambios ambientales puedan llegar a derivar en desplazamientos de población? Lo vemos mediante un ejemplo relacionado con uno de los efectos del cambio climático que se dan, hoy en día, debido al aumento del nivel del mar: la subida del agua afecta a los ecosistemas, estos a los medios de vida (se reducen los recursos naturales, su belleza desaparece, lo que perjudica al turismo, otra forma de sustento) y también afecta a la cadena alimenticia de una cierta cantidad de personas. Así, nos encontramos con pobreza e inseguridad alimentaria y, ante esta

⁹ MARTÍN CUBEL, Fernando. *El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la Iniciativa Nansen*, Documento de Opinión IEEE, 9/1/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE003-2017_IniciativaNansen_MartinCubel.pdf Consultado el 25/4/2021.

¹⁰ Disponible en: <https://www.nanseninitiative.org/> Consultado el 25/4/2021.

¹¹ Disponible en: <https://disasterdisplacement.org/> Consultado el 25/4/2021.

situación, probablemente unida a otros factores, un número de los damnificados puede plantearse la migración:

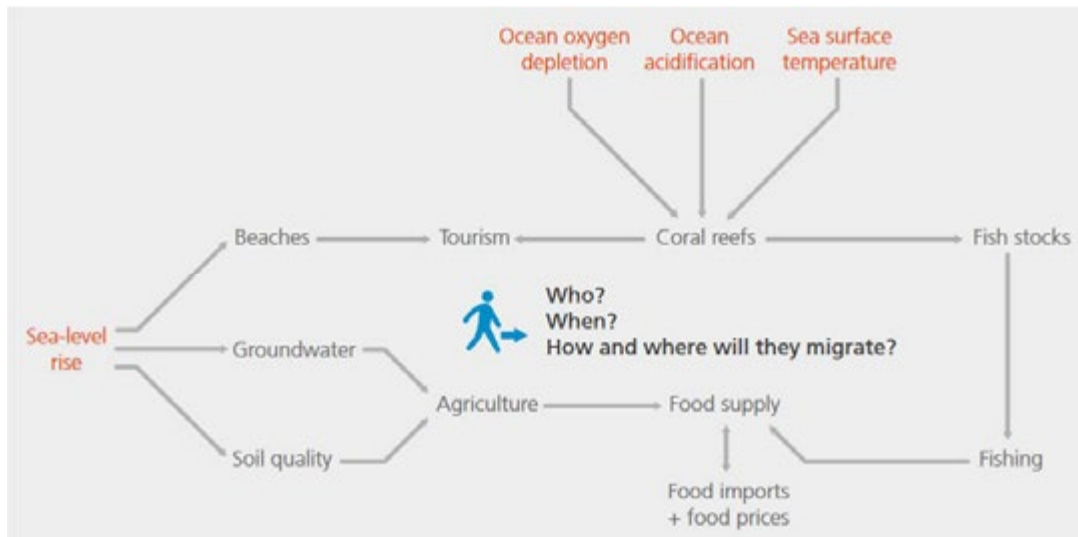


Figura 3. Esquema sobre cómo afecta la subida del nivel del mar a los ecosistemas, los medios de vida, la cadena alimenticia, y puede forzar la migración. Fuente. Internal Displacement Monitoring Centre. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201905-disaster-displacement-global-review-2008-2018.pdf>

Es solo un ejemplo. Las sequías y el avance de la desertización, así como la falta de cosechas, las lluvias torrenciales, la alteración de las estaciones, las temperaturas extremas y el uso insostenible de algunos recursos como la tierra y el agua, son otros de los muchos motivos a añadir entre los que desencadenan este tipo de migraciones.

En cifras, según ACNUR, se han producido 64 millones de desplazamientos como consecuencia del cambio climático. En 50 años, la cifra podría alcanzar hasta los 1000 millones¹². El Banco Mundial afirma que, para 2050, en tres regiones del planeta únicamente, el cambio climático podría forzar el desplazamiento interno de más de 143 millones de personas¹³: 86 millones en el África subsahariana, 40 en el Sudeste Asiático y 17 en América Latina.

¹² «Global Report on Internal Displacement», Internal Displacement Monitoring Centre-Norwegian Refugee Council 2017. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf> Consultado el 28/2/2021.

¹³ «Groundswell: preparing for internal climate migration», Banco Mundial, 2018. Disponible en: [WBG_ClimateChange_Final.pdf](#) Consultado el 28/2/2021.

Hoy en día, ya las catástrofes naturales obligan a desplazarse dentro de su país a tres veces más personas que los conflictos políticos. En 2019 tuvieron lugar 24,9 millones de nuevos desplazamientos, y se alcanzó un nuevo récord: el 75 % del total de nuevos desplazamientos se debieron a desastres¹⁴.

Hechos y situaciones relacionados con el clima que afectan en mayor medida a diferentes sectores de una población mundial que ya es víctima de las malas condiciones en el ámbito sanitario, situaciones de exclusión social y de desempleo, y que ve incrementada su vulnerabilidad. Circunstancias que es probable que desencadenen, o aumenten, las migraciones interiores y entre Estados. Entra dentro de lo probable que este tipo migraciones puedan incrementar los conflictos en las zonas de tránsito y de destino, lo que podría conllevar una presión migratoria considerablemente mayor.

A este respecto, el Internal Displacement Monitoring Centre apunta las zonas con mayores probabilidades de generar crisis de desplazados por distintos motivos durante este año 2021¹⁵. Entre ellas, a los problemas y conflictos en curso se le añaden razones relacionadas con fenómenos naturales como, por ejemplo, en los casos de Etiopía y Somalia, donde las langostas han dejado sin alimento a gran parte de la población.

Sin embargo, es en el Sahel y Nigeria donde la organización observa cómo la conjunción de violencia y crisis climáticas originan una «tormenta perfecta». La unión de años de insurgencia en la región del lago Chad, violencia criminal en el norte de Nigeria y violencia en la frontera entre Mali, Níger y Burkina Faso, con milicias locales, grupos extremistas foráneos, ejércitos y fuerzas internacionales, por un lado, y, por el otro, varios fenómenos climáticos extremos, como inundaciones, sequías y tormentas de arena, han derivado en un aumento de la conflictividad en la región. Para el Internal Displacement Monitoring Centre, la de Burkina Faso es la crisis de desplazados que más rápido crece en el mundo¹⁶. La situación en Mali, Níger y Nigeria también es alarmante y se deteriora

¹⁴ FELIPE PÉREZ, Beatriz. «El papel del sector privado europeo ante las migraciones climáticas», *migracionesclimaticas.org*, noviembre 2020. Disponible en: https://flowpaper.com/flipbook/?pdf=https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe_El_Papel_del_Sector_Privado_Europeo_ante_las_Migraciones_Climaticas-ECODES_2020_doble_pagina.pdf?wp-hosted=1#page=3 Consultado el 28/2/2021

¹⁵ «Displacement crises to watch», *Internal Displacement Monitoring Centre*, 2021. Disponible en: <https://story.internal-displacement.org/crises-to-watch-2021/index.html> Consultado el 4/3/2021.

¹⁶ *Ibidem*.

con rapidez. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, coincide con este diagnóstico y avisa, así mismo, de un dramático empeoramiento¹⁷.

Según el informe de la Oficina de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (UNOCHA), 29 millones de personas, una cifra récord, necesitarán asistencia humanitaria en el Sahel y la cuenca del lago Chad en 2021, al encontrarse en medio de una crisis cada vez más profunda. Se espera que casi una de cada cuatro personas en las áreas fronterizas de Burkina Faso, el norte de Camerún, Chad, Mali, Níger y el noreste de Nigeria necesite ayuda este mismo año, 5 millones más que el anterior y un 52 % más que en 2019. Una situación dramática a la que han contribuido: la pobreza, la emergencia climática, los conflictos armados, la inseguridad alimentaria crónicamente elevada y la desnutrición¹⁸.

Aún hay un factor que añadir a lo ya descrito: el proceso de digitalización global y la hiperconectividad, que también afecta a la hora de decidirse a emigrar. Por un lado, el hecho de poder mantener algún tipo de contacto con tu hogar, y, por otro, el poder disponer de contactos en el posible lugar de llegada, todo mediante tu teléfono móvil, favorece la toma de decisiones que, en tiempos anteriores, podían suponer rupturas mucho más drásticas. Son lo que la investigadora rumana Dana Diminescu llama «migrantes conectados»¹⁹.

¹⁷ «UNHCR warns of mounting needs in Sahel as forced displacements intensifies», ACNUR, 16/10/2020. Disponible en: https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/10/5f894b234.html#_ga=2.241649666.1040587384.1614535180-2086150445.1614535180 Consultado el 4/3/2020.

¹⁸ KAMALI DEGHAN, Saeed. «Almost 30 million will need aid in Sahel this year as crisis worsens, UN warns», *The Guardian*, 28/4/2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/apr/28/almost-30-million-will-need-aid-in-sahel-this-year-as-crisis-worsens-un-warns> Consultado el 1/5/2021.

¹⁹ DIMINESCU, Dana. «The connected migrant: an epistemological manifesto», *Social Science Information*, vol 47, n.º 4, 2008. Disponible en: http://www.diaspora-stiintifica.ro/wp-content/uploads/2016/02/Dana-Diminescu_Migrants-and-clandestinity.pdf Consultado el 4/3/2021.



Figura 4. Un refugiado sirio enseña su lugar de origen, Hama, en su teléfono móvil, en ruta hacia Canadá. IOM/Muse Mohammed 2015. Fuente. Disponible en: <https://www.odi.org/publications/11192-technology-migration-and-2030-agenda-sustainable-development>

La realidad de los movimientos migratorios relacionados con el cambio climático en relación con la seguridad nacional (aunque internacional también) se refleja, por ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2017²⁰. Entre las nuevas amenazas a este respecto, el texto incorpora la preservación del medio ambiente, no como algo directo, sino como un potenciador, que aumenta otros riesgos ya existentes. Y continúa: «La preservación del medio ambiente es uno de los quince ámbitos de la seguridad nacional, relacionando la contaminación del aire, agua y suelos, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los hábitats con el origen de movimientos migratorios»²¹.

Se ha constatado que, hasta el momento, la mayoría de los desplazamientos poblacionales por motivos climáticos se han producido internamente o entre países vecinos. También algunos son temporales, mientras otros se terminan convirtiendo en permanentes. Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado e interconectado y

²⁰ HIDALGO GARCÍA, M.^a del Mar. *La preservación del medio ambiente en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, Documento Informativo IEEE, 13/12/2017. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI11-2017_Preservacion_MedAmbiente_ESN17_MMHG.pdf Consultado el 25/4/2021.

²¹ Ibídem.

con el fenómeno del calentamiento global yendo a más y pudiendo ser posible que aumenten las sociedades o Estados más frágiles y vulnerables que corran el riesgo fehaciente de colapso, tampoco se considera descartable que el fenómeno derive hacia la migración internacional, por ejemplo, a Europa. De ahí que se recoja en documentos de España, la Unión Europea o la OTAN. Ante este futuro, hoy en día, las rutas ya están trazadas:

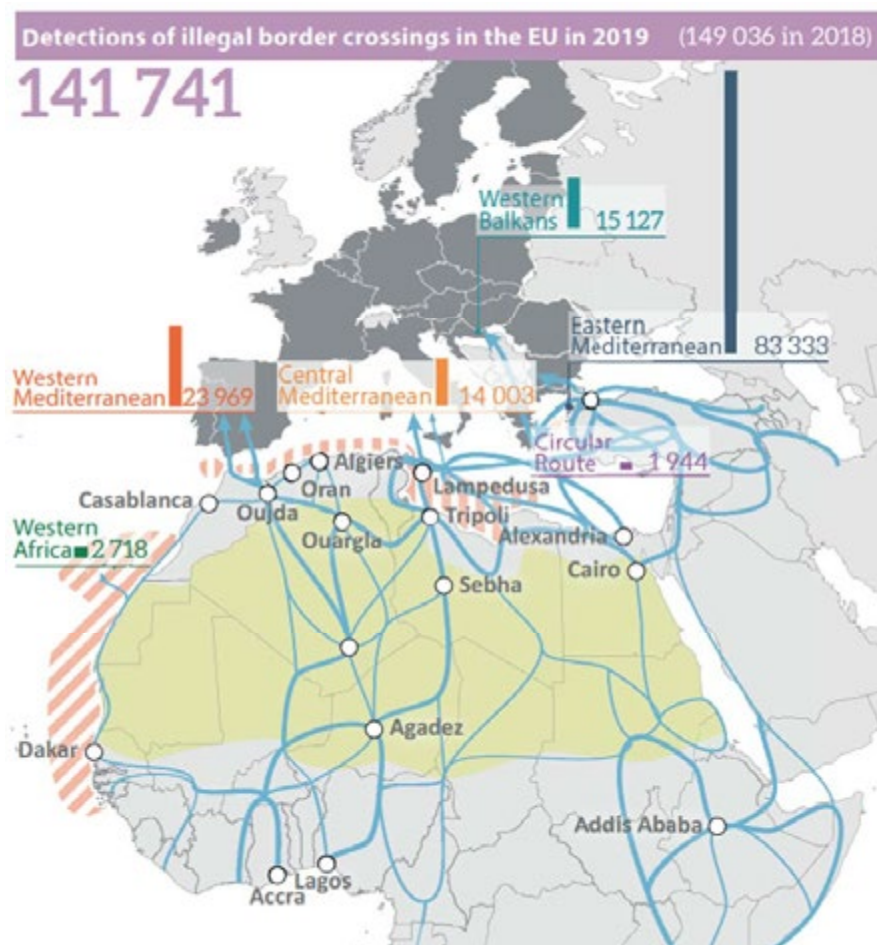


Figura 5. Infografía con las rutas de migración hacia la UE, lugares de paso, de llegada y cifras. Fuente. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649329/EPRS_BRI\(2020\)649329_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649329/EPRS_BRI(2020)649329_EN.pdf)

Con el objetivo de analizar el fenómeno migratorio en sus distintas vertientes y desde las diferentes perspectivas de los países de salida, tránsito y destino, la Organización de las Naciones Unidas aprueba en diciembre de 2018 el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un documento, basado en los valores auspiciados por la ONU, que presenta más de una veintena de objetivos y líneas de actuación. Todo ello, con las personas y su bienestar en el centro. En el texto se reconoce «la necesidad de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que se abordan los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en el origen, tránsito y destino»²².

De este modo, hemos visto algunas iniciativas internacionales encaminadas a intentar aportar soluciones. También vemos cómo el cambio climático afecta a distintas formas de vida humanas en múltiples aspectos e influye en la toma de decisiones relacionadas con la migración. Es uno de los factores, unas veces acuciante y otras acelerante, ya que la decisión de emigrar es compleja y depende de diversas consideraciones. El hecho es que ya, en la actualidad, se dan grandes desplazamientos de población y que se espera que se incrementen en un futuro no muy lejano. El cómo, porqué o hacia dónde, eso aún está por ver.

Economía, conflictos por los recursos disponibles e infraestructuras

Ya se ha apuntado en el apartado anterior uno de los impactos socioeconómicos del cambio climático, en relación con los movimientos poblacionales. Pero el fenómeno es mucho más amplio y multidireccional.

En esta segunda parte, se abordará desde el punto de vista económico. Se busca analizar la cuestión como una de las amenazas a la estabilidad de las economías, sobre todo de algunos países, pero también de la global. Y esto es así por la cantidad de naciones cuyas frágiles economías pueden tambalearse e, incluso, derivar en graves crisis, entre otros factores, por los efectos nocivos del cambio climático.

²² «El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular», ONU, 2018. Disponible en: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml> Consultado el 25/4/2021.

El informe del Banco Mundial, publicado en septiembre de 2020²³, señala como ampliamente reconocido que el cambio climático afectará de forma desproporcionada a los países más pobres. El documento despliega una serie de escenarios posibles. Entre ellos, los pesimistas apuntan a que, para el año 2030, en torno a 132 millones de personas podrían caer en la pobreza extrema como consecuencia del impacto del cambio climático.

Por regiones, prosigue el informe, las más perjudicadas serán, por este orden: el África subsahariana (con casi 40 millones de personas afectadas), el sur y este de Asia-Pacífico (con 35 y 7,5 millones, respectivamente) y América Latina y el Caribe (con cerca de 6 millones de afectados). En cada región, los efectos más perniciosos vendrán de puntos diferentes como: la salud, el alza del precio de productos alimenticios (en el caso del África subsahariana, por ejemplo) o las consecuencias de los desastres naturales, entre otros, aunque este último caso en menor medida, según el Banco Mundial.

De forma gráfica, mostramos a continuación una aproximación a las posibles consecuencias socioeconómicas del cambio climático:



Figura 6. Efectos socioeconómicos del cambio climático. Fuente. Iberdrola. Disponible en: [Infografia Efectos cambio climatico.pdf](http://infografia.iberdrola.es/efectos-cambio-climatico.pdf)

²³ JAFINO, Bramka A. *et al.* «Revised Estimates of the Impact of Climate Change on Extreme Poverty by 2030», *World Bank Group*, 9/2020. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/706751601388457990/pdf/Revised-Estimates-of-the-Impact-of-Climate-Change-on-Extreme-Poverty-by-2030.pdf> Consultado el 7/3/2021.

De este modo, encontramos varias zonas del planeta en las que, del cambio climático, entre otras, se derivan las siguientes situaciones: una disminución de la superficie de suelo destinado a cultivo, la escasez generalizada de agua junto a la disminución del alimento y de las poblaciones de las especies marinas, y un incremento de las inundaciones y de las sequías, que se extienden en el tiempo. Pero, además, esta alteración de los modelos de precipitaciones supone la reducción del agua dulce disponible. En el *Informe de políticas de ONU-Agua sobre el Cambio Climático y el Agua*, este panel de Naciones Unidas encargado del estudio de los relacionado con el agua destaca que «los últimos estudios de modelización estiman que, por cada grado de calentamiento global, aproximadamente un 7 % de la población mundial estará expuesta a una disminución de los recursos hídricos renovables de al menos el 20 %»²⁴.

Como consecuencia de todo ello, y si no se actúa a tiempo, es probable que este descenso en la productividad de la agricultura provoque o agrave la inseguridad alimentaria en los países más vulnerables, y a la par menos desarrollados, provocando un incremento insostenible del precio de los alimentos.

A este respecto, lo que es más urgente de estos procesos varía según las regiones. En una de las más pobres del planeta, el África subsahariana, la subida de los precios de los alimentos, debido a la reducción de las cosechas, se prevé como el factor de mayor impacto en el aumento de la pobreza. De ahí que la prioridad en esta zona sea la seguridad alimentaria, para el Banco Mundial²⁵.

Todo lo descrito anteriormente puede provocar un descontento social que se manifieste en forma de tensiones²⁶.

También puede dar lugar a pérdidas económicas significativas, incluso en las economías con cierta solidez, ya que se prevé que estos fenómenos, que se materializan de formas diversas, sean cada vez más frecuentes y de mayor envergadura. A este respecto, por

²⁴ *Informe de políticas de ONU-AGUA sobre el Cambio Climático y el Agua*, ONU-Agua, septiembre 2019. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/UN-Water_PolicyBrief_Water_Climate-Change_ES.pdf Consultado el 8/3/2021.

²⁵ HALLEGATTE, Stephane; WALSH, Brian. «COVID, climate change and poverty: Avoiding the worst impacts», *World Bank Blogs*, 7/10/2020. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/climatechange/covid-climate-change-and-poverty-avoiding-worst-impacts> Consultado el 10/3/2021.

²⁶ Hipervínculo a un *tweet* del especialista en análisis de datos José Luengo Cabrera con un gráfico sobre el aumento de la violencia en África, del 18/3/2021. Disponible en: https://twitter.com/J_LuengoCabrera/status/1372558689232650242?s=09

ejemplo: el agua es uno de los componentes esenciales de las economías nacionales y locales, añade el informe de Naciones Unidas antes citado.

En este sentido, se puede apuntar la probabilidad de que las consecuencias sean más graves en lugares donde la presión demográfica es muy alta: este es otro de los factores muy a tener en cuenta. Y, una vez más, aquí nos encontramos con el continente africano en el ojo del huracán. Según el Foro Económico Mundial²⁷, este será el siglo de África, en el que triplicará su población. Mientras se espera un declive poblacional de China de un 48 %, para 2100 Nigeria se convertirá en el segundo país del mundo en población, solo por detrás de India. En cifras, este es el listado de países africanos que se espera que sobrepasen los 100 millones de habitantes para 2100:

	2017	2100	Percentage increase
Nigeria	206.0 million	790.7 million	284%
Democratic Republic of Congo	80.8 million	246.3 million	205%
Ethiopia	102.8 million	223.4 million	117%
Egypt	96.4 million	199.0 million	106%
Tanzania	53.9 million	185.9 million	245%
Niger	21.3 million	185.0 million	769%
Chad	15.2 million	123.3 million	711%
Uganda	39.0 million	119.8 million	207%
Madagascar	26.1 million	105.7 million	305%

Figura 7. Países africanos con más de 100 millones de habitantes para 2100, según las proyecciones de población. Fuente. Foro Económico Mundial. Quartz. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/africa-population-triple>

²⁷ KAZEEM, Yomi. «Africa's population Will triple by the end of the century even as the rest of the world shrinks», *Foro Económico Mundial*, 23/7/2020. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/africa-population-triple> Consultado el 10/3/2021.

Y, con todo, aún quedan más cuestiones a añadir. Entre las relevantes, los recursos naturales. Esenciales desde el punto de vista económico. Un asunto que tiene varias variantes. Nigeria es un claro ejemplo de una de ellas. Con un aumento de población de vértigo y una economía fuertemente dependiente de los ingresos del petróleo, ahora se unen a esto las medidas para detener el calentamiento global, que pasan por reducir la emisión de gases de efecto invernadero y, por tanto, por la descarbonización de las economías desarrolladas. Todo ello significará una reducción de un tercio en los ingresos del Gobierno a medio plazo, según el *think tank* Carbon Tracker²⁸. Y no será el único en afrontar esta situación, ya que la transición energética de los combustibles fósiles afectará en mayor medida a los países del mundo más pobres y dependientes de este recurso, como Angola, Uganda, Guinea Ecuatorial, Sudán del Sur, Chad, Congo, Gabón o Libia, y también a Argelia, con 43 millones de habitantes.

Según este mismo informe, la inversión en ayuda a estos países para diversificar sus economías podría colaborar a reducir el riesgo de inestabilidad y conflicto social, además de a detener el proceso de la ascendente temperatura.

Lo que acabamos de describir es solo una variante, pero hay más, porque, sin ir más lejos, el continente africano es rico en numerosos recursos naturales y minerales estratégicos para los países desarrollados, cuya presencia, e interés por ellos, ha ido a más en las últimas décadas.

La competencia por el acceso y el control de los recursos energéticos y de otro orden como materias primas, tierras raras, metales relacionados con la tecnología, etc., es, y seguirá siendo, causa de numerosas tensiones, debido a que son factores clave en los intereses y estrategias de terceros países, por lo que es difícil que renuncien a intervenir en los mismos.

Dado que gran parte de las reservas de estos recursos se encuentran en zonas o regiones muy vulnerables al cambio climático, es probable que se genere cierta inestabilidad en los Estados productores de estos recursos, como pueden ser los hidrocarburos o el gas. Son países que deberán hacer frente ya a unos desafíos sociales,

²⁸ «Beyond Petrostates: The burning need to cut oil dependence in the energy transition», *Carbon Tracker*, 11/2/2021. Disponible en: <https://carbontracker.org/reports/petrostates-energy-transition-report/>
Consultado el 12/3/2021.

económicos y demográficos de gran calado, como se ha visto más arriba, sufriendo a la par presiones de potencias extranjeras que aprovechan su debilidad.

Un ejemplo de lo apuntado en estos últimos párrafos son las relaciones comerciales e industriales entre África y China, que, tras el parón por la pandemia, vuelven a ser fuertes. Como apunta la Unidad de Inteligencia de *The Economist*:

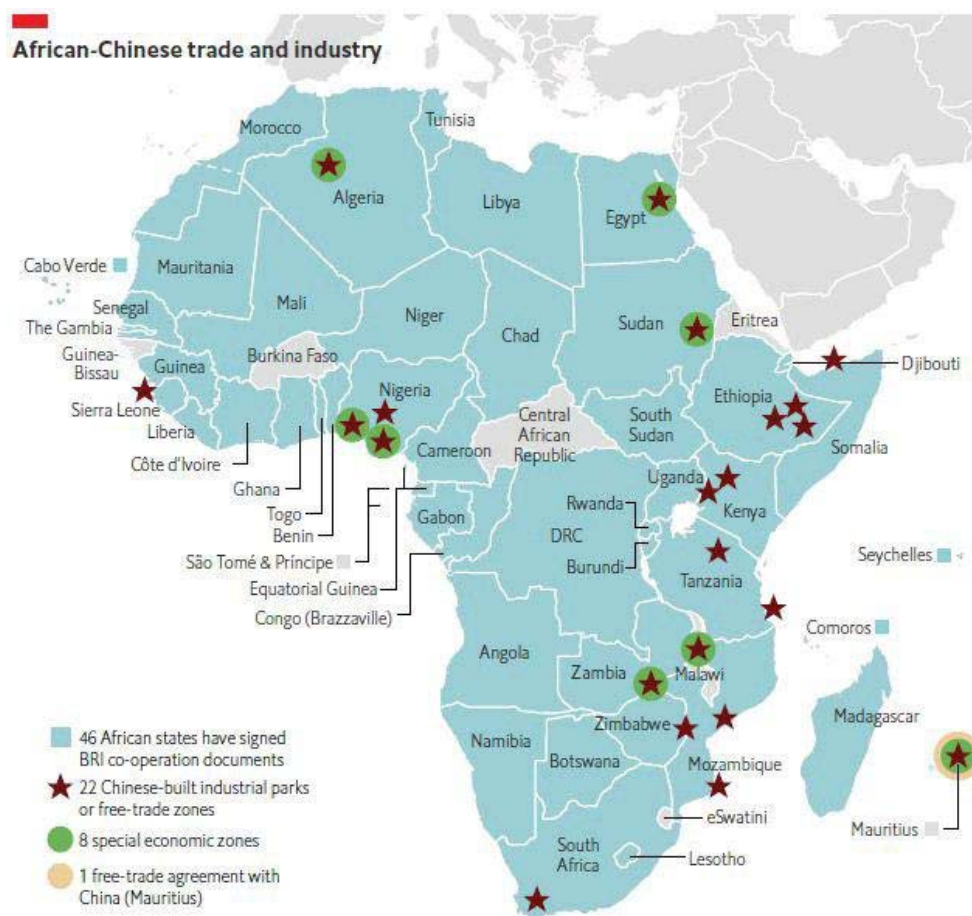


Figura 8. Mapa de las relaciones comerciales e industriales entre numerosos países africanos y China.

Fuente. *The Economist*, Intelligence Unit. Disponible en: https://www.eiu.com/n/campaigns/africa-china-relations?utm_source=linkedin&utm_medium=organic_social&utm_campaign=mar-21-africa-china-relations&utm_term=economic_zones&utm_content=africa_china_trade&linkId=100000034945993

Y China no es la única potencia mundial con un creciente interés en el continente africano, donde también encontramos un aumento de la presencia de Turquía, Estados Unidos o Rusia:



Figura 9. Mapa de las actividades de Rusia en el continente africano. Fuente. Institute for the Study of War. Disponible en: <http://www.understandingwar.org/backgroundunder/kremlins-inroads-after-africa-summit>

Pero también Francia. En este último caso, otro ejemplo: el grupo nuclear francés Orano lleva ya 50 años extrayendo uranio en el norte de Níger. Es la principal exportación del país y el cuarto productor mundial, y esencial para mantener Francia «iluminada», ya que la energía nuclear supone el 75 % de las necesidades del país galo a este respecto, aunque se quiere reducir a un 50 % para 2035²⁹.

²⁹ ROCA, Ramón, «Macron: 'Nuestro futuro energético y ecológico depende de la energía nuclear'», *El periódico de la energía*, 9/12/2020. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/macron-nuestro-futuro-energetico-y-ecologico-depende-de-la-energia-nuclear/> Consultado el 12/3/2021.

No obstante, conviene no olvidar que, en el caso del uso y de un previsible aumento de la energía nuclear, podrían darse nuevos problemas y conflictos, dentro de un contexto de proliferación-no proliferación, ya de por sí bastante tensionado.

Europa no es ajena a estas cuestiones. Como señala el profesor Michaël Tanchum³⁰, la forma y la envergadura con que la Unión Europea sea capaz de desarrollar sus corredores comerciales con África determinarán su influencia geopolítica en el norte y la efectividad de sus esfuerzos por profundizar en su cooperación con todo el continente africano. Hay que destacar, por la parte que nos toca, que esos corredores comerciales atraviesan España, Italia y Grecia, lo que coloca a estos países del sur de Europa en una posición relevante:

³⁰ TANCHUM, Michaël. «Europe-Mediterranean-Africa Commercial Connectivity: Geopolitical Opportunities and Challenges», *Konrad Adenauer Stiftung*, 11/2020. Disponible en: <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Europe-Mediterranean-Africa+MED+Dialogue+31.pdf/000658ce-724a-d06d-208f-ea7ce5c4e409?version=1.0&t=1606305802651>
Consultado el 12/3/2021.



Figura 10. Arquitectura comercial entre África y Europa. Fuente: KAS. Disponible en: <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Europe-Mediterranean-Africa+MED+Dialogue+31.pdf/000658ce-724a-d06d-208f-ea7ce5c4e409?version=1.0&t=1606305802651>

Y, entre los fenómenos relacionados con el cambio climático con efectos económicos, cabe mencionar, al menos, alguno más. La elevación del nivel del mar y los cambios en las corrientes marinas motivados por fenómenos asociados a la degradación del medio ambiente y al calentamiento global, suponen una amenaza grave para aquellas regiones donde se localizan grandes ciudades con grandes infraestructuras como son zonas portuarias o refinerías, entre otras.

Pero, además, si se tiene en cuenta que las zonas costeras albergan una quinta parte de la población mundial, entonces el impacto sobre la actividad económica se prevé alto.

Un ejemplo reciente relacionado con lo expuesto es lo ocurrido en Texas tras el paso de la tormenta este pasado febrero, con sectores gravemente afectados como el procesamiento de alimentos y el refinado petroquímico³¹. Un incremento en la intensidad y frecuencia de las catástrofes naturales puede provocar, además, crisis humanitarias, así como presiones sobre terceros países con capacidades para la ayuda humanitaria.

Y, en el lado contrario, se encuentran los beneficios que puedan estar por venir. Como se ve con el deshielo del casquete polar, el cambio climático traerá la apertura de nuevos territorios hasta ahora inaccesibles, lo que es susceptible de provocar una carrera entre países por una posición preeminente o un mayor trozo de pastel a la hora de explotarlos. Un ejemplo de esta situación es el interés que han despertado en Estados Unidos o Canadá el acceso a las tierras raras de Groenlandia³².

Esto, por una parte, por otra, la apertura de nuevas vías de transporte y comunicación, como la Ruta Norte³³, con grandes beneficios para naciones como Rusia y China y que, de una manera u otra afectará a los grandes puertos, entre otros, del Mediterráneo, por donde pasan algunas de las rutas actuales.

En este punto, y antes de terminar el apartado, quizá sea conveniente detenerse y hacer algún apunte, al hilo de lo que acabamos de señalar. A distintos países, diferentes formas de aproximarse a la cuestión de los efectos del cambio climático. No todas las organizaciones, instituciones o Estados comparten un mismo grado de preocupación en torno a este fenómeno. Sobre todo si, como se acaba de ver, por ejemplo, el deshielo del casquete polar puede llegar a redundar en un beneficio evidente para los intereses de un determinado país o a sus aspiraciones de mantenerse o posicionarse como una gran potencia mundial (podría ser el caso de EE. UU., Rusia o China). O, pensando en otros posibles casos (como pudiera ser Arabia Saudí, por ejemplo): una economía fuertemente dependiente de un único recurso al que puede achacarse, al menos, parte del calentamiento global, como son los combustibles fósiles. En estas situaciones, resulta

³¹ AMENT, Jill; COVINGTON, Caroline. «Measuring The Economic Impact Of This Week's Storm», *Texas Standard*, 29/2/2021. Disponible en: <https://www.texasstandard.org/stories/measuring-the-economic-impact-of-this-weeks-storm/> Consultado el 12/3/2021.

³² DUNNING, Sam. «56,000 Greenlanders Could Shape the Future of Rare Earths», *Foreign Policy*, 10/3/2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/03/10/greenland-election-rare-earth-elements-china-us-europe/> Consultado el 13/3/2021.

³³ Hipervínculo a una noticia de RTVE sobre la apertura de la Ruta Norte y sus posibles consecuencias, 7/3/2021. Disponible en: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/telediario/deshielo-del-artico-habilita-nueva-ruta-entre-asia-europa/5812430/>

como poco entendible que, puesto en la balanza, quizá un futuro incierto, aunque en cierto modo oscuro y peligroso, pueda tener menos peso que un presente acuciante, con grandes sectores económicos y poblacionales necesitados de ayuda económica urgente.

Estas actitudes pueden frenar la toma de decisiones en los ámbitos internacionales, como en Naciones Unidas, a la hora de actuar para atajar los efectos más perniciosos del calentamiento global. Ya ocurrió en la Cumbre del Clima de diciembre de 2018: «EE. UU., Rusia, Arabia Saudí y Kuwait, los grandes productores de petróleo del mundo, se resisten a aceptar el informe científico que ha sido la base para las negociaciones de la Conferencia de las Partes (COP24)»³⁴.

Si bien es cierto que la situación ha evolucionado desde entonces. En estos momentos, la Administración estadounidense de Biden encara el complejo problema del cambio climático y sus efectos de una manera radicalmente distinta a la anterior de Trump, y, aun así, tampoco pueden caber dudas de la asertividad con la que EE. UU. defiende sus intereses y los de sus empresas e industrias.

Algo similar puede decirse de otras grandes potencias (Rusia, China, etc.), que, en un contexto de competición, es difícil pensar que renuncien a beneficios presentes u opciones de aumentar su influencia en aras de una futura catástrofe medioambiental, por mucho que ya haya señales de la misma hoy.

La lentitud con la que otros países dependientes de recursos como el petróleo actúan sobre sus economías para reformarlas también conlleva, a la vez, esfuerzos para ralentizar acciones destinadas a afrontar el calentamiento global internacionalmente.

De todo esto se puede deducir quizá un cierto «cortoplacismo», ya que como se ha visto en todo este apartado, el cambio climático es un factor a tener en cuenta si se quieren evitar crisis económicas a medio plazo, incluso de ámbito global.

Y, a corto plazo, también se han visto otros posibles factores relacionados con el cambio climático que han perjudicado de forma incontestable a la economía, a todos los niveles,

³⁴ DE MIGUEL, Mar. «Los países que se niegan a aceptar la alerta científica atascan la Cumbre del Clima», *El Mundo*, 14/12/2018. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2018/12/14/5c13fa1ffc6c83ef788b4581.html> Consultado el 13/3/2021.

y a los que tampoco se había hecho demasiado caso, hasta ahora, como la pandemia de la COVID-19.

Por lo que se sabe hasta el momento, toda actividad humana que tiene como consecuencia una pérdida de la biodiversidad genera un riesgo de pandemias, lo que provoca un impacto en el medio que nos rodea. Un reciente estudio de la Universidad de Cambridge desvela cómo funciona este mecanismo por el cual los cambios drásticos en los ecosistemas, como el de Yunnan, en China, habrían influido en la aparición del SARS-CoV-2 y su paso de animales a humanos³⁵.

Y no es el único caso. En palabras de María Neira, directora de Salud Pública y Medio Ambiente de la Organización Mundial de la Salud (OMS): «El 70 % de los últimos brotes epidémicos que hemos sufrido tienen su origen en la deforestación y en esa ruptura violenta con los ecosistemas y sus especies»³⁶. Y continúa Neira: «Un ejemplo claro de este fenómeno es el virus del Ébola, que saltó de los murciélagos frugívoros de las selvas de África occidental a los humanos y desató el contagio. Lo grave es que pasó lo mismo con el sida y con el SARS».

En esta relación directa influyen, asimismo, el deshielo de glaciares y del permafrost, que libera patógenos peligrosos que están en hibernación permanente, y la alta polución de la atmósfera, que incide en la mayor propagación de los virus y en la mortalidad.

Según diversos organismos vinculados a Naciones Unidas, aumentará la frecuencia, intensidad y el número de pandemias, y su propagación será mucho mayor. Un proceso que aumentará la tensión en los sistemas de salud, la mortalidad, perjudicará a las economías y a los empleos, y, es probable, que incremente aún más la brecha de la desigualdad, tanto dentro de los estados como en el ámbito global. Algo que ha ocurrido ya con la COVID-19, tal y como sostiene Neira.

Esto puede hacer que se resienta de forma significativa la economía mundial, con un efecto sobre la esperanza de vida de las personas mayor que el de la COVID-19. Para

³⁵ RAMOS, Saturio. «Crisis climática y covid-19, fenómenos convergentes», *The Conversation*, 8/2/2021. Disponible en: <https://theconversation.com/crisis-climatica-y-covid-19-fenomenos-convergentes-153691> Consultado el 13/3/2021.

³⁶ «El 70 % de los últimos brotes epidémicos han comenzado con la deforestación», *Argentina Ambiental*, febrero 2021. Disponible en: <http://argentinambiental.com/notas/ecopress/el-70-de-los-ultimos-brotes-epidemicos-han-comenzado-con-la-deforestacion/> Consultado el 13/3/2021.

intentar evitarlo, las tendencias apuntan a que se necesitaría un cambio realmente transformador en el enfoque global a la hora de abordar cuestiones como las enfermedades infecciosas, empezando por acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, afirma la revista científica *The Lancet* en su informe de 2018, citado en el artículo de *The Conversation*³⁷.

Situaciones de fragilidad, radicalización y terrorismo

En este apartado, pasamos de la economía a lo social y lo político. No existe una evidencia científica debidamente acreditada entre la relación del cambio climático y situaciones de extremismo y conflicto³⁸. Sin embargo, sí queda constatado que los problemas ambientales son factores multiplicadores de riesgos en contextos de vulnerabilidad.

La presencia de fenómenos de meteorología adversa, bien en forma de sequías prolongadas o inundaciones, interaccionan con otra serie de factores estructurales como son los de gobernanza, sociales, económicos, históricos, criminológicos, etc. En entornos frágiles y vulnerables es donde estos componentes estructurales se estresan, provocando de manera indirecta la generación de extremismos³⁹.

Si la respuesta gubernamental a estos fenómenos es débil y las instituciones no pueden dar una alternativa sólida, esto provoca un aumento en las tensiones dentro de la comunidad, socavando la legitimidad del Gobierno.

En estas zonas se acentuarán las tensiones existentes por el control de los recursos naturales y aflorarán con mayor fuerza redes criminales y actores no estatales armados que compitan por mantener y reforzar su *statu quo*. En definitiva, puede afirmarse⁴⁰ que en zonas o áreas donde existe una degradación ambiental, una gobernanza política sensible y una escasez de recursos naturales, todo ello va a propiciar el asentamiento

³⁷ RAMOS, Satorio, *op. cit.*

³⁸ 3 Adger, WN y col. (2014). *Seguridad humana en: Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*. Burke, M., Hsiang, S. M. y Miguel, E., (2015). *Clima y conflicto. Revisión anual de economía 2015* 7: 1, 577-617, vol. 7: 577-617; Hendrix, CS (2018). *Búsqueda de vínculos entre conflictos climáticos. Naturaleza Cambio Climático* 8, 190-191 Lee, HF (2020): *Nexo histórico de la guerra climática a los ojos de los geógrafos*, Geógrafo asiático, DOI: 10.1080 / 10225706.2020.1768571. Consultado el 3/3/2021.

³⁹ MORAN, A. *et al.* (2018). *La intersección de la fragilidad global y los riesgos climáticos*. Consultado el 3/3/2021.

⁴⁰ *El cambio climático y sus posibles consecuencias para la seguridad*, Informe del secretario general (A/64/350), Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009. Consultado el 3/3/2021.

de grupos criminales que competirán por el control del territorio, generando problemas de carácter securitario.

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado lo tenemos en el continente africano. El índice ND-GAIN de la Universidad de Notre Dame⁴¹ identifica claramente cuáles son los países y áreas más sensibles al cambio climático. En él aparece claramente marcada el área saheliana, donde resaltan las tensiones territoriales, conflictividad extrema, etc.⁴².

Por otro lado, es conocido por el análisis de la fenomenología terrorista yihadista que el relato del calentamiento global ha sido integrado en el seno de las organizaciones terroristas como elemento de acción dentro de su propia política.

Esta situación ha favorecido el reclutamiento⁴³ de activos para una posterior radicalización, siendo este un elemento común de diversos grupos terroristas a nivel global, creando dinámicas que se retroalimentan de manera negativa.

El uso de la propaganda e influencia sobre las zonas de especial vulnerabilidad por el cambio climático tiene como finalidad modificar y fortalecer los entornos estratégicos en los territorios donde se asientan. Estos mismos grupos terroristas han visto la importancia que tiene el control de la narrativa en torno al cambio climático en las dinámicas sociales en las zonas donde operan.

Un caso paradigmático de lo anteriormente mencionado es el líder de Al Qaeda, Osama Bin Laden, quien en no pocas ocasiones manifestó su preocupación por la conservación del medio ambiente, el cual ha sido utilizado como herramienta de control del relato y de posicionamiento estratégico frente a EE. UU.⁴⁴. Un ejemplo son los textos de alguna carta en la que se afirmaba lo siguiente: «Ha destruido la naturaleza con sus desechos y gases industriales más que cualquier otra nación en la historia. A pesar de esto, se

⁴¹ University of Notre Dame, *ND-GAIN Notre Dame Global Adapyation Initiative*. Disponible en: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/> Consultado el 17/3/2021.

⁴² Hipervínculo a una serie de gráficos de elaboración propia con datos de ND-GAIN. Disponible en: <https://view.genial.ly/604f906e954ca10d9ca1ce5e>

⁴³ HASSAN, K.; BORN, C.; NORDQVIST, P. «Iraq Climate-related security risk assessment», *SIPRI*, Stockholm August 2018. Consultado el 4/3/2021.

⁴⁴ «Full text: bin Laden's 'letter to America'», *The Guardian*, 24/11/2002. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2002/nov/24/theobserver> Consultado el 4/3/2021.

niega a firmar el acuerdo de Kioto para poder asegurar las ganancias de sus empresas e industrias codiciosas».

En relación con esta figura en particular, existe un cuestionamiento dentro de la comunidad internacional de inteligencia sobre si el posicionamiento sobre el cambio climático era de índole personal y/o era ideológico, y aplicable, por tanto, a las directrices que marcaba en el seno de su organización.

El hecho de que exista por parte de la CIA una atribución directa a un escrito en forma de carta localizada en Abbottabad (Pakistán) y enviada a un tercero en la que vuelve a tener un discurso plagado de referencias al medio ambiente, hace pensar que, en su caso, sí se presentaba como un valor añadido⁴⁵.

Sin embargo, el resto de organizaciones de corte terrorista que han ido apareciendo a lo largo y ancho del planeta, aun habiendo sido influenciados inicialmente por el discurso de Bin Laden, plantean el deterioro del medio ambiente con base en una valoración de coste-oportunidad.

Otro caso llamativo, dada la especial ideología de muchos grupos extremos, es la del llamamiento al empoderamiento de la mujer en sus campañas de reclutamiento con la promesa de una mejora socioeconómica notable⁴⁶. No se debe obviar la relación existente entre la degradación climática y el cambio en los roles dentro de sus comunidades de mujeres y niñas⁴⁷ en las que adquieren un papel más importante en las actividades productivas, alterando la composición social, transformando normas, así como los cometidos tradicionales de género. Este hecho ha supuesto que el propio Consejo de Seguridad de la ONU⁴⁸, dentro de ese «contexto global cambiante de paz y seguridad», vea como necesario incluir de manera transversal las consideraciones existentes entre la mujer, la paz y la seguridad⁴⁹.

⁴⁵ LANDAY, Jonathan. «Bin Laden called for Americans to rise up over climate change», *Reuters*, 1/3/2016. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-binladen-climatechange/bin-laden-called-for-americans-to-rise-up-over-climate-change-idUSKCN0W35MS> Consultado el 4/3/2021.

⁴⁶ ANDERLINI, S. N.; HOLMES, M. «Mujeres invisibles: dimensiones de género del retorno, la reintegración y la rehabilitación», PNUD y la Red de Acción de la Sociedad Civil Internacional, 2019. Consultado el 5/3/2021.

⁴⁷ HALLE, S. et al. *Género, clima y seguridad: mantener una paz inclusiva en la primera línea del cambio climático*, 2020. Consultado el 5/3/2021.

⁴⁸ Consejo de Seguridad de la ONU (2015). Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/2242. 13 de octubre de 2015. Consultado el 5/3/2021.

⁴⁹ SMITH, E.S. «Cambio climático en las mujeres, planes de acción nacionales de paz y seguridad», *SIPRI Insights on Peace and Security*, 2020. Consultado el 5/3/2021.

En una breve revisión de las acciones en las que los terroristas han utilizado el «factor ambiental», nos encontramos algunos ejemplos que se detallan a continuación.

El Estado Islámico en Irak, aprovechando la fragilidad del territorio, se hizo con el control de las instalaciones de agua, utilizando este vector ambiental como herramienta coercitiva. Por un lado, cortó instalaciones de abastecimiento, contaminó otras que suministraban agua para la agricultura, desvió el suministro para provocar inundaciones en infraestructuras militares e instalaciones gubernamentales. Mientras tanto, iba ofreciendo agua y electricidad a las comunidades que se hubieran asentado en sus dominios, contribuyendo no solo a la expansión de su territorio sino, también, convirtiéndolo en una fuente de nuevos reclutamientos. Además, sabotó multitud de instalaciones críticas como eléctricas y otras energéticas con la única finalidad de favorecer la desestabilización del Gobierno. Es de sobra conocido, por todos, el papel que jugó el contrabando de petróleo arrebatado a las industrias petroleras de la zona para su posterior venta en el mercado y la gran fuente de ingresos directos y beneficios indirectos que esto le produjo.

En otras zonas, como en Afganistán, se producen contradicciones en sus relatos en relación con los recursos ambientales. Por una parte, los talibanes se han beneficiado económicamente de la tala ilegal y la han usado como herramienta de control, y, por otro lado, solicitaban plantar árboles frutales⁵⁰, para embellecer la tierra e incluso en apoyo de los planes de reforestación del Gobierno afgano.

Mirando ahora al continente africano, y situándonos sobre la región del lago Chad, será determinante la presencia de Boko Haram. Un grupo en ascenso favorecido por una grave crisis ambiental de la zona, derivada de un periodo de variabilidad climática muy fuerte y que se ha traducido en una situación de inseguridad alimentaria. Combinado esto último con un aumento en la demografía y una mala gobernanza en sus territorios, ha tenido como resultado para este grupo terrorista un alto grado de reclutamiento dentro de sus filas, en su mayoría gente joven.

⁵⁰ «Taliban leader urges Afghans to plant more trees», *BBC*, 26/2/2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-39094578> Consultado el 8/3/2021.

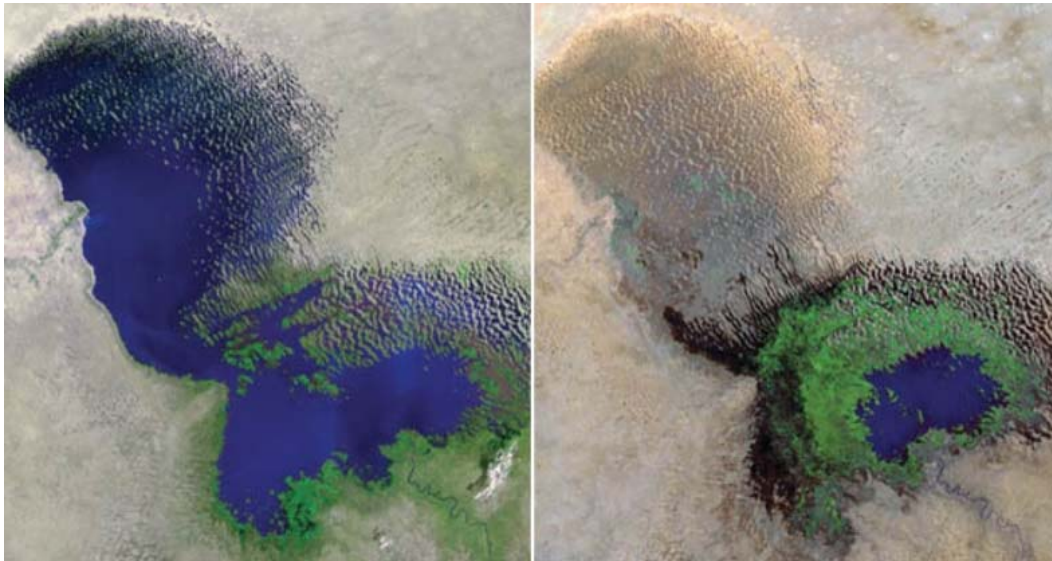


Figura 11. Imágenes de satélite que muestran el retroceso de las aguas del lago Chad desde principios de la década de los 70 (primera imagen) hasta la actualidad (segunda imagen). UNEP (Programa para el Medio Ambiente ONU).

En la zona del Sahel, concretamente en Mali, se reproducen situaciones similares a las anteriormente mencionadas, con algunas particularidades. Los periodos de sequía intensa han provocado o acrecentado tensiones históricas entre agricultores y ganaderos nómadas, creando situaciones de confrontación social entre distintas tribus. La falta de una gobernanza sólida, la débil forma de aplicar la justicia local y la particular forma de resolver los conflictos han sido el caldo de cultivo perfecto para la aparición de grupos yihadistas, que han ido atrayendo a sus filas adeptos. Unos partidarios que esperan que les sean resueltos sus conflictos relacionados con las tierras, el agua, etc.

En Somalia, el grupo yihadista Al Shabaab se ha convertido en lo que podría denominarse como una especie de proveedor de servicios en aquellas áreas donde está establecido, sobre todo, en lo compete al comercio ilegal de carbón vegetal. Un hecho que ha provocado una mayor desertización de la tierra y una presión mayor sobre los medios de vida de sus habitantes. También está participando, o se les ha detectado, en los circuitos del comercio de marfil y, como curiosidad, ha prohibido el uso de bolsas de plástico, al parecer, por sus efectos sobre el ganado de la zona. En la península arábiga, Al Qaeda de la Península Arábiga, y siguiendo la influencia de Al Qaeda en estos temas, ha aplicado, con posterioridad, en los territorios de Yemen los

mismos métodos de ayuda con las tuberías y los pozos de agua.

Estos ejemplos, entre otros muchos, muestran y sostienen la teoría de que cuando los Gobiernos no tienen una respuesta sólida a dificultades estructurales sociales, económicas, políticas o demográficas, y, a la par, aparecen problemas de índole ambiental como es el cambio climático, todo ello genera una serie de tensiones que finalmente son capitalizadas por grupos de corte radical o extremo. Estas tensiones se traducen en narrativas a veces con influencias religiosas de corte rigorista, y otras sin ella, en las que estos grupos de manera muy ágil, y adaptándose con cierta velocidad a la situación, pasan a dar repuesta y a llenar aquellos huecos donde no llegan los actores estatales.

A modo de conclusión, en la actualidad y hablando en términos generales, los datos de tipo cuantitativo en relación con la actividad yihadista apuntan hacia un leve incremento en las zonas geográficas donde existe un mayor asentamiento y acciones de estos grupos. No obstante, por otro lado, la valoración de las tendencias sobre su peligro como amenaza a la seguridad internacional, y por tanto del riesgo que suponen, tiende a la baja.

Sin embargo, cuando se observa la evolución y el aumento de las acciones de organizaciones terroristas asentadas en el continente africano, y concretamente en algunas zonas y áreas que de alguna manera son sensibles a la influencia directa sobre los intereses de europeos, y por ende de España, la tendencia en líneas generales es de progresión⁵¹. Y es, precisamente, la zona del lago Chad la que marca, en cierto modo, dicha tendencia.

Mark Lowcock, secretario general adjunto de Asuntos Humanitarios de la ONU, avisaba ya en octubre pasado de que «la región del Sahel está en pleno centro de un cambio climático en aceleración [...] es el canario en la mina de carbón de un planeta en proceso de calentamiento»⁵². En la zona, desde 2015 a 2020, las grandes inundaciones han aumentado un 180 %. En 2020 se registraron 302 incidentes de seguridad al mes, un

⁵¹ SUMMERS, M. «La tendencia en África es de una clara progresión del terrorismo», *Atalayar*, 2021. Disponible en: <https://atalayar.com/content/marta-summers-%E2%80%999C-la-tendencia-en-%C3%A1frica-es-de-una-clara-progresi%C3%B3n-del-terrorismo%E2%80%99D> Consultado el 9/3/2021.

⁵² KAMALI DEGHAN, Saeed. «Almost 30 million will need aid in Sahel this year as crisis worsens, UN warns», *The Guardian*, 28/4/2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/apr/28/almost-30-million-will-need-aid-in-sahel-this-year-as-crisis-worsens-un-warns> Consultado el 1/5/2021

114 % más que en 2018. En el área del lago Chad, los ataques violentos se han triplicado desde 2015. Una violencia e inseguridad que está perjudicando gravemente a los servicios sociales más básicos⁵³.

El ejemplo mencionado en el anterior párrafo, y centrándonos en este artículo, nos lleva a plantear la necesidad de introducir y establecer en los análisis de diversa índole no solo las relaciones causales en delitos de fenomenología terrorista, sino también correlaciones entre diversas variables de cara a obtener un producto más elaborado.

En los análisis de valoración de riesgo y de ponderación del peligro en zonas vulnerables ambientalmente y a la par sensibles a la acción de organizaciones criminales y/o terroristas debe incluirse la variable ambiental o de «seguridad climática» como herramienta de ayuda que permita crear correlaciones, estimaciones de escenarios ambientalmente probables. Así, en definitiva, se busca el optimizar la «inteligencia» que ayude a la toma de decisiones con respecto a estas áreas.

Por otro lado, el abordaje y la evaluación de estos riesgos a la seguridad en relación con el clima deben realizarse desde la integración y de manera transversal, junto con la gestión de los flujos migratorios, los desplazamientos forzados, la gestión de los recursos naturales, el trabajo y captación de las elites, trabajando en origen los problemas de gobernanza, actuando sobre la economía, evitando de esta manera una reducción y una instrumentalización de lo que supone el cambio climático.

A modo de conclusión

Hemos descrito en este artículo un complejo rompecabezas, lleno de miles de piezas, tantas que, de una manera u otra, nos afectan a nosotros y a nuestra forma de vida, de ahí su importancia desde el punto de vista de la seguridad, desde sus aspectos más concretos a los más amplios. Se trata de un contexto complicado, lleno de aristas y recovecos, difícil de resolver y, en algún momento, incluso, abrumador.

Y, sin embargo, el futuro no está escrito en piedra. De las tendencias que hemos expuesto, algunas se pueden desacelerar o, siendo optimistas, puede que hasta frenar.

⁵³ Ibídem.

La comunidad científica ha dado las pautas a seguir para intentar no llegar a la cifra de más de dos grados centígrados de temperatura global que mencionábamos al inicio de este documento. Distintos organismos internacionales, algunos de ellos citados en el texto, apuntan las direcciones en las que se puede actuar. Una, en el origen de los problemas, antes de que se agraven. Otra, con inversiones en agricultura, agua e infraestructuras, medios de vida de millones de personas. Una más, la convergencia económica y la necesaria cooperación internacional, que son los medios más prometedores para solucionar determinadas cuestiones que se nos presentan ya hoy en día, aunque las tendencias actuales parecen dirigirse, más bien, hacia la competición entre potencias.

En resumen, aunque Noam Chomsky suma al cambio climático, la proliferación nuclear y los problemas de las democracias, a nuestro parecer, sus palabras recogen muy bien la situación actual: «Tenemos por delante una labor sobrecogedora que ya no podemos posponer. [...] Los dilemas existenciales no se pueden abordar de forma eficaz a menos que haya una conciencia y una comprensión generalizadas de lo apremiantes que son»⁵⁴.

En esta línea, el prestigioso historiador y ambientalista británico David Attenborough sostiene que el cambio climático es una amenaza a la seguridad mundial que solo puede ser enfrentada con niveles sin precedentes de cooperación mundial: «Si seguimos por el camino actual, nos enfrentamos al colapso de todo lo que nos proporciona seguridad: la producción de alimentos, el acceso a agua fresca, temperaturas ambientales habitables y las cadenas de alimentación en el océano. Si la naturaleza no puede proveernos nuestras necesidades más básicas, gran parte del resto de la civilización pronto colapsará»⁵⁵.

José G. Austral
Criminólogo-Seguridad Pública

Elena Labrado
Periodista

⁵⁴ CHOMSKY, Noam. *Cooperación o extinción*, Penguin Random House, junio 2020, pp. 31 y 110.

⁵⁵ Extracto del mensaje de vídeo de David Attenborough para la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU sobre cambio climático y seguridad del 23/2/2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488532> Consultado el 24/4/2021.

